



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

ANÁLISIS DE LOS MÉTODOS DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DE LA
CUENTA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:
MARIO ALBERTO LÓPEZ VICTORIA

ASESOR:
MTRO. JOSÉ LUIS PÉREZ BERMUDEZ



CUIDAD UNIVERSITARIA

JUNIO 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Índice

INTRODUCCIÓN.....	3
<u>I. ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN GUBERNAMENTAL.....</u>	8
1.1 <u>DISTRITO FEDERAL.....</u>	9
<u>II. FISCALIZACIÓN Y DESEMPEÑO.....</u>	12
2.1 <u>FISCALIZACIÓN.....</u>	12
2.2 <u>EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.....</u>	14
2.2.1 <u>Los indicadores.....</u>	14
2.2.2 <u>Auditoría al Desempeño.....</u>	17
<u>III. PRINCIPIOS Y DECLARACIONES DE LA INTOSAI Y ASOFIS.....</u>	18
3.1 <u>ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES.....</u>	18
3.2 <u>ASOCIACIÓN NACIONAL DE ORGANISMOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y CONTROL GUBERNAMENTAL</u>	
<u>A.C.....</u>	21
<u>IV. EVALUACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA.....</u>	23
4.1 <u>POLÍTICAS DE SELECCIÓN.....</u>	23
4.1.1 <u>Elementos de Selección.....</u>	24
4.2 <u>CRITERIOS DE SELECCIÓN DE AUDITORÍAS.....</u>	25
4.2.1 <u>Criterios Generales.....</u>	25
4.2.2 <u>Criterios Específicos.....</u>	25
4.2.3 <u>Estrategias y Métodos de Análisis.....</u>	25
4.3 <u>TIPO DE AUDITORÍAS.....</u>	28
<u>V. EVALUACIÓN AL DESEMPEÑO DE LA CUENTA PÚBLICA.....</u>	33
5.1 <u>FASES Y PROCEDIMIENTOS DE LA AUDITORÍA AL DESEMPEÑO.....</u>	36
5.1.1 <u>Planeación.....</u>	37
5.1.2 <u>Ejecución.....</u>	38
5.1.3 <u>Otros criterios de evaluación del desempeño.....</u>	42
5.1.4 <u>Elaboración del informe.....</u>	44
5.2 <u>RESULTADOS DE LAS AUDITORÍAS DE DESEMPEÑO.....</u>	44
<u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</u>	53
<u>BIBLIOGRAFÍA.....</u>	55
<u>ANEXOS.....</u>	56
<u>FUENTES DE INFORMACIÓN.....</u>	56
<u>MATRIZ DE APLICACIÓN DE SELECCIÓN.....</u>	57

Objeto de Estudio.

El método de evaluación del desempeño de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal.

Planteamiento del Problema.

¿Cómo fortalecer los métodos para evaluar el desempeño del Gobierno del Distrito Federal en lo concerniente a la fiscalización del ingreso y gasto públicos con el fin de mejorar la rendición de cuentas por parte del GDF?.

Objetivos.

General.

Demostrar que el método de evaluación del desempeño de la Cuenta Pública del GDF, aún no refleja con precisión el nivel de eficacia, eficiencia, economía y demás criterios de evaluación que tienen el ingreso y gasto públicos; por lo que se requiere fortalecer dichos métodos.

Particulares.

- Reseñar cuales son lineamientos, declaraciones, directrices, etc., en cuanto a la fiscalización, de los diferentes Órganos Superiores de Fiscalización, así como de las diferentes asociaciones de fiscalización de las cuales son miembros.
 - Explicar lo que es evaluar el desempeño y lo que es la fiscalización.
 - Indicar cuales son algunos de los indicadores de desempeño de las diferentes instituciones del Gobierno del Distrito Federal.
 - Diagnosticar los métodos actuales para evaluar el desempeño del Gobierno del Distrito Federal en lo concerniente a la fiscalización del ingreso y gasto públicos.
 - Emitir recomendaciones que contribuyan a mejorar los métodos de evaluación citados anteriormente.
-
-

Introducción.

“Bajo el sistema federativo, los funcionarios públicos, no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas, ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir, en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala.”

Benito Juárez

La rendición de cuentas es un elemento esencial de las democracias. Supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder. El principio de la rendición de cuentas busca conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes. Se espera que como el administrador sabe que será fiscalizado en su desempeño, tratará de ser eficiente para conservar su cargo y refrenará su ambición, respetando lo que no es suyo, para así preservar su prestigio profesional y, más importante, su libertad.

Por ello, hemos venido escuchando palabras y términos como rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana; sobre todo en discursos políticos o programas gubernamentales; al parecer rendir cuentas se ha vuelto una prioridad, al menos en discurso, para nuestros gobernantes. Pero que otra cosa podría esperarse en circunstancias de recurrentes crisis económicas, de pobreza, de inseguridad, corrupción, injusticia y en general, de una disminución en la calidad de vida de los mexicanos.

Hay que recordar que a voluntad del pueblo mexicano, México es una república democrática, representativa y federal; y ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y de los Estados¹. Es decir, el pueblo delega la soberanía a las autoridades que elige mediante elecciones libres; autoridades que deben actuar en representación de los intereses del pueblo mexicano.

Por lo mismo, el pueblo requiere construir una sociedad civil que este alerta, debe estar vigilante a que las autoridades actúen en representación de los intereses del pueblo mexicano, pues es un derecho que le rindan cuentas por parte de aquellos a los que se les delega el poder público.

Y para que esta sociedad civil pueda estar vigilante necesita de las herramientas que le otorgue un poder real, requiere de un gobierno transparente, un gobierno que le de acceso a la información, de manera tal, que las actividades del gobierno y los procesos en las tomas de decisiones puedan

¹ Artículos 40 y 41, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ser evaluados por el público y medios de información, es decir, que el actuar del gobierno y sus funcionarios este siempre bajo el escrutinio de la sociedad; así también lo pensaba James Madison, cuarto Presidente de los Estados Unidos de América, abogado, político y uno de los más influyentes de los "Padres Fundadores" por su contribución a la redacción de la Constitución de los Estados Unidos:

“Un gobierno popular sin información popular o con medios para que esta sea accesible constituye el prólogo de una farsa o de una tragedia, o quizás de ambas. El saber siempre debe gobernar a la ignorancia; y la población que busca ser su propio gobernante debe proveerse a sí misma con el poder que el conocimiento trae consigo”².

Un gobierno donde el secreto prevalece y que evita el debate público informado, inevitablemente estará condenado a que fracase como sistema de gobierno democrático, a que fracase como república democrática, representativa y federal.

Guillermo O'Donnell³ divide la rendición de cuentas en horizontal y vertical; la primera se refiere a una rendición de cuentas entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se desarrolla entre instituciones del mismo nivel jerárquico pero independientes entre si, de manera tal que exista un balance entre los tres poderes y ninguno se imponga ante otro; es un sistema de contrapesos y equilibrios que se diseña para lograr la rendición de cuentas entre las diversas ramas y agencias del gobierno, manejar conflictos de intereses en el sector público, diseminar el poder y limitar las situaciones que favorecen las conductas corruptas.

Actualmente, en la rendición de cuentas horizontal, no solo se incluye a las instituciones clásicas del ejecutivo, el legislativo y el poder judicial, sino que se extiende a varias entidades de vigilancia, mediadores en asuntos de interés público, oficinas de contabilidad, fiscalías, etc. Y así como estos poderes clásicos son independientes entre si, las instituciones que ahora se incluyen deben también ser independientes, es decir, gozar de autonomía plena para el correcto funcionamiento del papel que desempeñan dentro de la rendición de cuentas.

Un claro ejemplo de estas instituciones, relativamente nuevas, son los organismos de fiscalización, los cuales deben de actuar de manera libre e imparcial, de manera tal que no queden condicionados por embates partidistas o políticos. Solamente garantizando la autonomía y facultades de estos organismos es que se puede realizar una correcta fiscalización de los recursos públicos y con ello contribuir a transparentar el origen y destino de estos recursos.

Por otro lado, la rendición de cuentas vertical es una relación entre niveles desiguales, la cual se subdivide en la electoral y social vertical: la electoral ve a las elecciones como mecanismo para estimular la responsabilidad de los gobiernos; y la social vertical está conformada por las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación, este mecanismo descansa en medidas

² Citado en la Legislación sobre libertad de Información por John McMillan (Oficina del Ombudsman Australiano) presentado ante la Reunión de Ministros Jurídicos del Commonwealth de 1980, Barbados .

³ Guillermo O'Donnell, "Further Thoughts on Horizontal Accountability", en Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, mayo de 2000, pag. 7.

basadas en la crítica moral y pública y a su vez pueden estimular la ulterior activación de mecanismos de rendición de cuentas horizontal, en la cual la fiscalización tiene sanciones penales o administrativas.

En este contexto, en el presente trabajo abordaré la forma en que se evalúa el desempeño del gasto e ingreso en el Distrito Federal a través de facultad fiscalizadora del poder legislativo local y de los resultados que ofrece a la ciudadanía; como una parte de una cultura de rendición de cuentas horizontal y vertical.

Buscaré puntos débiles pero sobre todo propondré soluciones y recomendaciones que fortalezcan la cultura de rendición de cuentas, la participación ciudadana y que el ingreso y gasto se ejerzan de manera eficiente y racional.

Iniciaré con los antecedentes de la fiscalización de manera breve pero con la suficiencia para percatarnos de una mayor actividad legislativa en las últimas tres décadas, tanto a nivel federal como local, en cuanto a reformas enfocadas a promover la rendición de cuentas por medio de órganos superiores de fiscalización y de las facultades y atribuciones con que se les dota para el mejor desempeño de sus funciones.

Posteriormente expondré los conceptos más importantes que necesitaremos comprender ya que en los posteriores capítulos serán mencionados en reiteradas ocasiones; conceptos tales como fiscalización, evaluación al desempeño, auditoría al desempeño, indicadores, etc.

Luego entonces, veremos lo que agrupaciones a nivel internacional y nacional nos tienen que decir sobre las auditorías, específicamente, las de desempeño, ello es importante por que aglomera un conjunto de personas que aportan su experiencia en cuanto a la fiscalización y la plasman en lineamientos, directrices y principios generales.

Considerando lo anterior, examinaremos el cómo se evalúa la Cuenta Pública en el Distrito Federal por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (CMHALDF), describiré las fases por las que se realiza esta revisión. Lo cual nos proporcionará un entorno general de la fiscalización en el D.F. y nos servirá como preámbulo a lo que son las auditorías al desempeño.

Después de esto, describiremos de manera detallada a como debe realizarse una auditoría al desempeño, las fases por las que pasa y los criterios que se aplican; como son la eficacia, eficiencia economía, calidad, percepción del ciudadano entre otros.

La importancia de la auditoría al desempeño radica en que esta determina no solo si los recursos públicos se aplicaron conforme a la normatividad aplicable, sino también ha si se administraron con eficiencia, eficacia y economía, pero sobre todo si se satisfizo el objetivo para el cual fueron

destinados. Es decir, verifica el cumplimiento de las metas previstas, evalúa cuál fue el impacto en la sociedad y, en concreto, evidencia si se logró el beneficio social que se pretendía.

La auditoría al desempeño es propositiva y preventiva, es decir, presenta opciones a los sujetos fiscalizados para que en lo subsecuente el recurso público se aplique con mayor eficacia, eficiencia y economía. Es una mejora continua y permanente a la forma en que se ejerce el gasto público y a la forma en que se le rinde cuentas a la sociedad.

Por último analizaremos el resultado y recomendaciones que una auditoría al desempeño aporta y ofrece como un servicio a la ciudadanía y al poder legislativo local (ALDF), para que conozca el nivel de desempeño en las actividades que realiza el gobierno.

Como adelanto, puedo decir, que la auditoría al desempeño al ser la de más reciente aplicación y de mayor complejidad presenta dificultades en la práctica como la falta de capacidad técnica y la indefinición en la selección de los indicadores de gestión ya que la mayoría del universo de entes a fiscalizar no cuenta con controles internos suficientes que permitan cuantificar ni cualificar su desempeño.

Debido a mi formación como economista, es de mi interés el saber como se evalúa el desempeño del gasto e ingreso del Gobierno de Distrito Federal, es decir, el saber el como, para quien y cuantos bienes y servicios producir para la satisfacción de las necesidades humanas; con el único fin de aportar propuestas que propicien mejorar el uso de los recursos públicos, que como sabemos, son escasos y hay que aprovecharlos al máximo,

De un total de once auditorías al desempeño que se han realizado revisaremos la auditoría APPD/103/07, Consejería Jurídica y de Servicios Legales, Programa 11 "Administración Pública"; que tuvo como objetivo el evaluar su desempeño en lo correspondiente a las acciones del Registro Público de la Propiedad y Comercio (RPPC), relacionadas con el registro de fideicomisos y la escrituración de testimonios de programas institucionales, inscripciones de actos inmobiliarios y de comercio, certificados de no propiedad y liberación de gravámenes, atención de juicios contenciosos, embargos y amparos, y la operación del Programa de Modernización del Registro Público de la Propiedad y Comercio.

Esta auditoría fue elegida por que es un claro ejemplo de las fortalezas y debilidades que a mi consideración presenta la evaluación al desempeño de la Pública del Gobierno del Distrito Federal.

Lo importante de este análisis es comparar lo que nos dice la teoría, la gente con la experiencia en el tema y lo que nos dice la institución facultada para revisar y evaluar la Cuenta Pública del D.F.; con los resultados *reales* que da; comparar todo el legajo visto en los capítulos precedentes con el

bien final que las auditorías de desempeño ofrecen por medio de la CMHALDF, es decir, informar el nivel de desempeño de los programas, rubros o entes que audita.

Hecho esto podremos sacar conclusiones y recomendaciones; que a mi consideración son necesarias y obligatorias para el fortalecimiento de los métodos de evaluación actuales y con ello el fortalecimiento de la rendición de cuentas, tanto horizontal (poderes) como vertical (sociedad).

Podemos aprender de cómo lo hacen otros Órganos Superiores de Fiscalización; a nivel estatal y federal; de las propuestas de organismos internacionales de EFS, recuperar aquellas ideas innovadoras y aportar las propias con el único fin de fortalecer los métodos para evaluar el desempeño del Gobierno del Distrito Federal en lo concerniente a la fiscalización del ingreso y gasto públicos.

I. Antecedentes de la Fiscalización Gubernamental.

Los antecedentes de la fiscalización se remontan al Siglo XIV en la antigua España, cuando se crea la Magistratura Colegiada para la Fiscalización de la Hacienda; posteriormente el Tribunal Mayor de Cuentas, conformado por las Cortes Españolas, cuya principal labor era la de inspeccionar las cuentas de la Hacienda Real de la propia España, años después, en 1519, dicho Tribunal tenía como propósito revisar los gastos de la expedición de Hernán Cortés.

Pero fue hasta el 4 de octubre de 1824 que se legisla en México en materia de fiscalización; se establece en nuestra Carta Magna, la facultad exclusiva del Congreso General, para fijar los gastos generales de la Nación y establecer las contribuciones necesarias, determinar su inversión y tomar anualmente las cuentas de gobierno. El 16 de noviembre de ese mismo año, en la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, se determina eliminar el Tribunal de Cuentas y crear en sustitución a la Contaduría Mayor de Hacienda, que tendría como misión analizar y elaborar la glosa de la contabilidad de los ramos de Hacienda y de Crédito Público, bajo la inspección de la Cámara de Diputados.

En 1836, en la tercera de las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana, que se promulgaron para sustituir a la Constitución Federal de 1824, se instituye la Comisión Inspectorá de la Cámara de Diputados, a la que estaría adscrita la Contaduría Mayor de Hacienda.

En el año de 1896 se expide la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y es en la Constitución de 1917 cuando se faculta al Poder Legislativo para crear la Ley de dicha Contaduría y ampliar así sus funciones.

En 1936, se expide la tercera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en la cual se daban al órgano técnico facultades para revisar la glosa, fiscalizar y finiquitar.

De acuerdo con dicha ley, la Contaduría tenía a su cargo la revisión y glosa de las cuentas anuales del erario federal y de las oficinas con manejo de fondos o valores de la federación. Además, la Contaduría podría practicar las visitas de carácter especial que estimara necesarias, previa aprobación de la Comisión Inspectorá de la Cámara de Diputados.

El 30 de diciembre de 1963, se reforman los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica de 1936 y se derogan sus artículos 29, 30 y 31. En lo sucesivo, las oficinas responsables de rendir cuentas ya no enviarían a la Contaduría Mayor de Hacienda la documentación comprobatoria original, y el plazo de un año fijado para la revisión y glosa de la cuenta anual se computaría a partir de la fecha en que se recibieran y los estados de contabilidad correspondientes.

El 6 de diciembre de 1977, se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, De acuerdo con dicha modificación, la revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto "conocer los resultados

de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas". Además, el Ejecutivo Federal deberá presentar la Cuenta Pública a la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados dentro de los 10 primeros días del mes de junio del año siguiente.

En el año de 1978 se elabora una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, definiéndola como el Órgano de Control y Fiscalización, dependiente de la Cámara de Diputados, encargada de revisar las cuentas públicas, con el objeto primordial de vigilar escrupulosamente el manejo de los fondos públicos, lo que constituía una de las demandas más sentidas de la sociedad.

El 28 de noviembre de 1995 se presenta una iniciativa de reforma a los artículos 73, 74, 78 y 79 de nuestra Carta Magna, cuya finalidad consistía en crear un nuevo Órgano Fiscalizador de la Gestión Gubernamental, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, creándose la Auditoría Superior de la Federación.

Entre algunos de los objetivos de la iniciativa destacaron: la modernización en su función pública; el ejercicio de la transparencia y la puntualidad en la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos; fungir como un auténtico Órgano de Auditoría Superior independiente del Ejecutivo, con autonomía técnica e imparcialidad en sus decisiones y que fuera reconocido por la ciudadanía en lo general.

El 30 de julio de 1999 se publican las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión, dando así origen a la Auditoría Superior de la Federación y el 20 de diciembre del 2000, la Cámara de Diputados aprueba la Ley de Fiscalización Superior de la Federación⁴.

Las reformas constitucionales del 7 de mayo de 2008, a los artículos 116 y 122 (sobre los estados de la Federación y el Distrito Federal, respectivamente) establecen la obligación de que los legislativos locales doten de autonomía técnica y de gestión a las entidades de fiscalización en cada estado para ejercer sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna. Establecen también mecanismos para garantizar mayor autonomía a los titulares de estos órganos, al exigir que sean electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de las legislaturas y al establecer un periodo mínimo en el cargo de siete años. Incluso, se establecen otros requisitos, como contar con cinco años de experiencia en materia de control y auditoría.

1.1 Distrito Federal.

En el Distrito Federal, la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal fue publicada el 31 de mayo de 1995, y el 27 de

⁴ Hasta este punto la información fue consultada en la página www.cmhaldf.gob.mx, sección *Conociendonos – Historia*, el 16 de marzo de 2010.

noviembre del mismo año se publicó el Reglamento Interior. La Contaduría Mayor de Hacienda inició sus labores el 1o. de enero de 1996.

De acuerdo con el nuevo marco democrático de la Reforma Política del Distrito Federal, el 22 de agosto de 1996, se confieren a la Asamblea de Representantes facultades legislativas en materia civil, penal y electoral; y se cambia su denominación por la de Asamblea Legislativa y la de sus representantes por la de diputados.

El 8 de febrero de 1999, se publica la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que servirá como instrumento legal del órgano técnico, dependiente de la Asamblea Legislativa, para revisar la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, mediante una innovadora administración de órgano colegiado. Posteriormente, el 25 de mayo de 1999, es publicado el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Recientemente, el 13 de enero de 2004, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal modificaciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y su Reglamento Interior, que refuerzan su carácter de órgano técnico con dirección colegiada; y reafirman y optimizan la forma de efectuar la actividad fiscalizadora.

El 2 de febrero de 2007 se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga, diversas disposiciones de la Ley Orgánica De La Contaduría Mayor De Hacienda De La Asamblea Legislativa del Distrito Federal; que, entre otros puntos, fijó una dirección unipersonal por cinco años (antes era de tres años); se creó la figura del Subcontador Mayor (nombrado por el Contador Mayor) y un Enlace Legislativo (designado por la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda).

Asimismo, el 13 de julio de 2009 y para dar cumplimiento a la reforma constitucional del artículo 122 correspondiente al 7 de mayo de 2008; se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el *Decreto por el se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*; que refuerza la autonomía técnica y de gestión a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de igual forma se establece un periodo mínimo en el cargo de siete años al titular de dicho órgano técnico.

Por lo que a la fecha, las atribuciones de la CMHALDF, entre otras, son las siguientes⁵:

- Revisar la Cuenta Pública;
- Verificar si los sujetos de fiscalización realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a la normatividad aplicable; ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados;
- Establecer las normas, sistemas, métodos y procedimientos para la revisión de la Cuenta Pública;
- Verificar que la Cuenta Pública sea presentada de conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados que resulten aplicables al Sector Público;
- Realizar los trabajos técnicos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, aplicando las normas y procedimientos contables, de evaluación y de auditoría;
- Evaluar la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en el alcance de los objetivos y metas de los programas, así como para satisfacer los objetivos a los que estén destinados los recursos públicos. Emitir opinión sobre el informe de avance programático presupuestal y financiero.
- Ordenar visitas, revisiones e inspecciones; practicar auditorías;
- Conforme a lo dispuesto en la fracción precedente, realizar la inspección de obras, bienes adquiridos y servicios contratados,
- Requerir a los auditores externos de los sujetos de fiscalización, copias de los informes o dictámenes de las auditorías y revisiones por ellos practicadas y las aclaraciones, que en su caso, se estimen pertinentes;
- Establecer la coordinación con los sujetos de fiscalización para la estricta observancia y aplicación de las normas, sistemas y métodos procedimientos de contabilidad y archivo integral; así como los documentos relativos al ingreso y gasto público
- Solicitar, en su caso, a terceros que hubieran contratado bienes o servicios mediante cualquier título legal con los sujetos de fiscalización, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública.
- Emitir las recomendaciones, dictámenes técnicos y pliegos de observaciones procedentes, derivados de la revisión de la Cuenta Pública, así como los informes de las auditorías practicadas;
- Vigilar que los sujetos de fiscalización, atiendan las observaciones y solventen las recomendaciones que se les formulen.

⁵ Artículo 8º, Ley Orgánica de la CMHALDF.

II. Fiscalización y Desempeño.

2.1 Fiscalización

La Fiscalización de la Gestión Gubernamental se define como el conjunto de métodos y procedimientos técnicos que se aplican a un ente público, con el fin de verificar el cumplimiento de la normatividad a que éste se encuentra sujeto; determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que se utilizan los recursos humanos, técnicos materiales y financieros; evaluar el logro de las metas y objetivos programados; y llevar a cabo las acciones procedentes con el objeto de mejorar la gestión gubernamental⁶.

La auditoría gubernamental es la revisión y examen que llevan a cabo las Entidades Fiscalizadoras Superiores a las operaciones de diferente naturaleza, que realizan las dependencias y entidades del Gobierno Central, Estatal y Municipal en el cumplimiento de sus atribuciones legales.

La auditoría gubernamental o de Estado tiene como objeto el de mejorar sus operaciones y actividades, mediante al desarrollo de hallazgos, observaciones, formulación de conclusiones y presentación de recomendaciones, pero sobre todo a las acciones correctivas que posibiliten el aumento de la eficiencia, efectividad y economía, es decir, maximizando el empleo de los recursos, reduciendo los costos y aumentando la producción.

Sin embargo, los Órganos Superiores de Fiscalización no deben limitarse al simple control numérico legal de las operaciones realizadas por los administradores públicos; sino que deben orientarse hacia el control de la gestión en el cual se evalúe el desempeño de los programas y el cumplimiento de metas y objetivos, siendo este tipo de control la nueva visión de la auditoría fiscal. Es decir; la auditoría gubernamental, ha iniciado un proceso de renovación en cuanto a su naturaleza, alcance y objetivos: la auditoría con enfoque financiero, la de cumplimiento y en los tiempos modernos, las auditorías operacionales y de desempeño, además de las auditorías con enfoque integral; todas estas constituyen respuestas válidas ante las diversas situaciones y problemáticas que se presentan en el sector público.

De manera más concreta podemos definir a la auditoría gubernamental como aquellas que comprende el examen de las operaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, de las dependencias y entidades de la Administración Pública, con objeto de opinar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera, si los objetivos y metas efectivamente han sido alcanzadas, si los recursos han sido administrados de manera eficiente y si se han cumplido con las disposiciones legales aplicables⁷.

⁶ Auditoría Superior del Estado de Zacatecas, LIX Legislatura, *Manual de Inducción a la Fiscalización de las Administraciones Públicas Municipales*, 2007, 103 pags.

⁷ *Ibidem*.

A su vez la auditoría gubernamental se divide en diferentes tipos de auditoría que practican los Órganos Superiores de Fiscalización⁸:

Auditoría de Resultados o Auditoría de Gestión: Examen para verificar si las actividades de las dependencias y entidades del sector público se realizaron con oportunidad, para el logro de los objetivos y metas programadas en relación con el ejercicio presupuestario. Conocida también como auditoría de las tres E: Eficiencia, Eficacia y Economía cuyos efectos buscan lograr acciones preventivas, luego de identificar los diversos problemas financieros, técnicos y administrativos.

Auditoría Financiera de Estado: Examen y comprobación de las operaciones, registros, informes y los estados financieros de una entidad pública correspondiente a un determinado periodo, la determinación de las disposiciones legales, políticas y otras normas aplicables, y la revisión y evaluación del control interno establecido.

Auditoría Técnica de Obras Públicas: Se orienta a verificar el cumplimiento de los programas de obra pública; la correcta aplicación del presupuesto asignado, en términos de eficiencia, economía y honradez, la observancia de las disposiciones legales aplicables en la materia, comprobación de los programas establecidos en el contrato, revisión de que las obras se inicien y concluyan en el tiempo pactado y que se supervisen en todas las fases conforme a las disposiciones legales establecidas.

Auditoría Administrativa: Es una revisión sistemática y evaluatoria de un organismo, entidad o parte de ella, que se lleva a cabo con la finalidad de determinar si la organización está operando eficientemente. Constituye una búsqueda para localizar los problemas relativos a eficiencia dentro del organismo.

Auditoría Continua: Cualquier auditoría de trabajo detallado que se hace continuamente o a ciertos intervalos durante un ejercicio fiscal.

Auditoría Presupuestaria: Proceso de examen y revisión en detalle de las actividades de gobierno para verificar la eficiencia, honestidad y legalidad con que se emplean los recursos del Estado.

Auditoría de Desempeño: Son el examen objetivo, sistemático, multidisciplinario, propositivo, organizado y comparativo de las actividades gubernamentales enfocadas a la ejecución de una política pública, general, institucional, sectorial o regional, así como de aquellas inherentes al funcionamiento de los entes públicos, a nivel institucional, de programas, de proyectos o de unidad administrativa.

Auditoría Operacional: Es una revisión y evaluación parcial o total de las operaciones y procedimientos adoptados en un organismo público.

Auditoría Externa: Revisión, Análisis y Examen realizado a los organismos públicos, practicado por las Entidades Fiscalizadoras Superiores. (Contralorías Generales)

Auditoría Interna: Revisión, análisis y examen que se efectúa a los controles y la contabilidad de una entidad, con el objeto de diagnosticar y evaluar su funcionamiento. (Contraloría Interna)

Auditoría Integral: Revisión global de las actividades que las realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública incluyendo los distintos tipos de auditorías: Financiera, operacional, de Gestión y de legalidad.

Auditoría Social: Revisión de las actividades concernientes a las relaciones humanas, dentro de la entidad u organismo público.

⁸ Ramírez Jesús Manuel, *Auditoría Gubernamental o de Estado*, Venezuela, 2007, 7 pags.

Auditoría Ética: Referente al comportamiento integro y honesto del administrador del erario público, es decir, a la probidad administrativa

Auditoría Ambiental o Ecológica: Instrumento de gestión que evalúa el correcto funcionamiento de las políticas adoptadas sobre el medio ambiente, de acuerdo a la legislación vigente

2.2 Evaluación del Desempeño

La medición del desempeño puede ser definida generalmente, como una serie de acciones orientadas a medir, evaluar, ajustar y regular las actividades de una institución. Podría decirse que medir el desempeño es seguir un camino correcto que permita a las instituciones el cumplimiento de sus objetivos y metas de manera eficiente, eficaz y económica.

Para medir el desempeño se necesita evaluarlo a través de indicadores, los cuales deben ayudar a las instituciones a determinar la eficacia, la eficiencia y la economía en el logro de los objetivos y, por ende, el cumplimiento de la misión institucional; son las medidas o herramientas que nos permite medir el esfuerzo completo de la organización en lo que respecta al logro de sus objetivos, y a cómo está funcionando.

Para esto es de vital importancia ejercer controles generales que midan el desempeño global de una organización, como también es pertinente una descentralización de la autoridad para evitar conflictos de una independencia total. Asimismo, deben estar incorporados en un sistema integral de medición del desempeño de la institución, que haga posible el seguimiento simultáneo y consistente en todos los niveles de la administración, desde el logro de los objetivos estratégicos al más alto nivel, hasta el desempeño individual.

2.2.1 Los indicadores.

Para evaluar el desempeño de un ente público es necesario disponer de indicadores, cuyos valores o características permitan medir los rendimientos o los resultados de las acciones.

Los indicadores son los instrumentos de carácter cuantitativo y cualitativo que ayudan al seguimiento de los objetivos fijados por las instituciones. Son herramientas que ofrecen información sobre los distintos aspectos de los objetivos establecidos, así como de su grado de cumplimiento. Su finalidad es conocer la actuación de la institución mediante la medición de su gestión, las actividades que realiza y los efectos provocados con su actuación.

Los indicadores de desempeño deben cumplir los fines siguientes⁹:

- Analizar el desempeño de las instituciones con el cumplimiento de sus objetivos.
- Evaluar sistemáticamente el costo de los servicios.
- Verificar que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia.

⁹ C.P. Garza Curiel Eduardo; Auditorías de Desempeño, México, D.F., 2007, pag. 19.

A su vez podemos distinguir diferentes indicadores¹⁰:

INDICADORES DE DESEMPEÑO	
Estratégicos.	Son parámetros de medición del cumplimiento de los objetivos de las instituciones, los programas y/o políticas gubernamentales, en función de las prioridades de los entes.
De Gestión	Proporcionan información sobre las funciones y procesos clave con los que operan las instituciones.
De Servicio	Miden el cumplimiento de los estándares definidos para los servicios.
De Impacto o De Resultados	Cuantifican el logro del objetivo estratégico sobre la población, e identifican el producto o servicio y sus efectos sobre el universo objetivo.
De Cobertura	Miden el alcance del fin estratégico sobre la población o universo objetivo.
De Calidad	Miden las características o atributos de los productos o servicios prestados por las instituciones.
De Eficiencia	Miden la productividad entre los servicios generados, respecto de los recursos utilizados.
De Eficacia	Miden la capacidad o acierto en la consecución de una tarea o trabajo.
De Cumplimiento.	Indican el grado de consecución de una tarea, tienen que ver con la conclusión de la misma.
De Evaluación.	Miden el rendimiento de una tarea y nos ayudan a identificar las fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora.

Con todo esto se puede aclarar que llevar controles de desempeño generales en la organización es importante, por que con ellos se puede encontrar situaciones en conflictos o bien situaciones positivas para la empresa y que alguno de estos casos, por medio de estos controles, puedan reflejarse en ellas.

Los indicadores de desempeño basan su fundamento en lo siguiente¹¹:

- Posibilita la evaluación cualitativa y cuantitativa del desempeño global de la institución, por medio de la evaluación de sus principales programas y/o departamentos.
- Induce un proceso de transformaciones estructurales y funcionales que permita eliminar inconsistencias entre el quehacer de la organización y sus objetivos prioritarios.
- Apoya el proceso de desarrollo organizacional y de formulación de políticas de mediano y largo plazo.
- Mejora la coordinación de los Servicios Públicos con la Dirección de Presupuestos, extendiendo el proceso presupuestario hacia la discusión fundamentada de los resultados y el establecimiento de compromisos en torno a éstos.
- Mejora cualitativa y cuantitativamente la información sobre desempeño de los Servicios que recibe el Parlamento.
- Apoya la construcción de sistemas de reconocimiento al buen desempeño, tanto institucionales como individuales.
- Genera un mayor grado de confiabilidad de la gestión institucional, permitiendo eliminar trámites innecesarios en este contexto.

¹⁰ Ibid, pags. 21-23.

¹¹ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Boletín 13 *Los indicadores de evaluación del desempeño*, noviembre, 2003, pag. 16.

Es decir, son herramientas que entregan información cuantitativa respecto al logro o resultado en la entrega de los productos (bienes o servicios) generados por la institución, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro. Es una expresión que establece una relación entre dos o más variables, la que es comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite establecer diferencias positivas o negativas que es posible analizar para mejorar el desempeño total de la empresa.

Pero para que los indicadores cumplan con su cometido: sean útiles, prácticos y aporten la información que se requiere para evaluar o medir alguna actividad o acción; deben de cumplir con los siguientes criterios¹²:

Pertinencia: Debe referirse a los procesos y productos esenciales que desarrolla cada institución para reflejar el grado de cumplimiento de sus objetivos institucionales. La medición de todos los productos o actividades que realiza la institución genera una saturación de información, tanto al interior de la organización como fuera de ésta.

Homogeneidad: La unidad de producto debe ser equivalente entre sí, en términos de volumen de trabajo y de recursos. Si no se da la equivalencia, para alcanzar las metas se tenderá a ejecutar sólo las acciones que demandan relativamente menos recursos, postergando o anulando las más costosas o complejas, que a menudo son las que tienen un mayor impacto sobre la gestión institucional.

Independencia: Los indicadores deben responder en lo fundamental a las acciones que desarrolla y controla la institución o a las variables del entorno que se vean afectadas directamente por esas acciones. No puede estar condicionado a factores externos, tales como la situación general del país, la labor legislativa del parlamento o la actividad conexas de terceros (públicos o privados).

Costo: La obtención de la información para la elaboración del indicador debe ser a costos que tengan correlación con los recursos que se invierten en la actividad.

Confiable: Digno de confianza, independiente de quién realice la medición. En principio la base estadística de los indicadores debe estar en condiciones de ser auditada por las autoridades de la institución y examinada por observadores externos.

Simplicidad y Comprensividad: Existe una tensión entre ambos criterios: se deben cubrir los aspectos más significativos del desempeño, pero la cantidad de indicadores no puede exceder la capacidad de análisis de los usuarios, tanto internos como externos. Los indicadores deben ser de fácil comprensión, libre de complejidades.

Oportunidad: Debe ser generado en el momento oportuno dependiendo del tipo de indicador y de la necesidad de su medición y difusión.

No-redundancia: Debe ser único y no repetitivo.

Focalizado en áreas controlables: Focalizado en áreas susceptibles de corregir en el desempeño de los organismos públicos generando a la vez responsabilidades directas en los funcionarios y el personal.

¹² Ídem. Pag. 23

Participación: Su elaboración debe involucrar en el proceso a todos los actores relevantes, con el fin de asegurar la legitimidad y reforzar el compromiso con los objetivos e indicadores resultantes. Esto implica además que el indicador y el objetivo que pretende evaluar sea lo más consensual posible al interior de la organización.

2.2.2 Auditoría al Desempeño

La auditoría de desempeño es una evaluación de la eficacia del quehacer público, midiéndola por resultados con indicadores estratégicos y de impacto; de la eficiencia, midiéndola por la fidelidad de la operación al diseño del programa, con indicadores de gestión y comparándolos con las mejores prácticas gubernamentales; de economía, midiéndola por el costo de la política pública contra los resultados. Además, la auditoría de desempeño comprueba el impacto de las políticas públicas sobre la población objetivo a través de indicadores de calidad, por lo que valora el grado de satisfacción ciudadana por la implementación de aquéllas. Finalmente, analiza el comportamiento de los actores, tanto de las instituciones encargadas de poner en práctica la política pública como de los operadores¹³.

Es decir, las auditorías de desempeño evalúan la eficiencia, la eficacia y la economía del quehacer público.

El alcance del programa de trabajo de las auditorías de desempeño debe comprender:

- Evaluar el desempeño existente;
- Evaluar si los resultados deseados están siendo logrados;
- Evaluar la pertinencia de los sistemas de control para medir, reportar y monitorear la efectividad del programa;
- Evaluar el cumplimiento de las leyes y regulaciones;
- Evaluar si los objetivos de los programas son apropiados o relevantes;
- Identificar los factores que inhiben el desempeño satisfactorio en la gestión pública;
- Evaluar si las acciones establecidas para llevar a cabo el programa ofrecen los resultados esperados de manera eficiente y a un menor costo; y
- Evaluar si el programa complementa, duplica o entra en conflicto con otros programas.

Asimismo las auditorías de desempeño determinan:

- La existencia de indicadores de desempeño;
- Las prácticas eficientes o ineficientes; procedimientos eficientes o ineficientes;
- El cumplimiento o incumplimiento de la legislación aplicable;
- El aprovechamiento o dispendio de recursos;
- El cumplimiento o incumplimiento de los objetivos institucionales;
- La solidez o debilidad de los sistemas de control;
- Miden el impacto social de la gestión pública y comparan lo propuesto con lo alcanzado;
- Dicho examen incluye la identificación de fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora.

¹³ Roberto Salcedo Aquino; *Experiencias de México en Auditorías de Desempeño*; ASF, 2003, 35 pags.

III. Principios y declaraciones de la Intosai y Asofis.

3.1 Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) es la organización central para la fiscalización pública exterior; es un organismo autónomo, independiente y apolítico; una organización no gubernamental con un estatus especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). Asimismo la INTOSAI ha proporcionado, desde 1953, un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior y por lo tanto fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas EFS en sus respectivos países. De acuerdo a su lema, 'Experientia mutua omnibus prodest' el intercambio de experiencias entre los miembros de la INTOSAI y los consiguientes descubrimientos y perspectivas constituyen una garantía para que la fiscalización pública avance continuamente hacia nuevas metas.

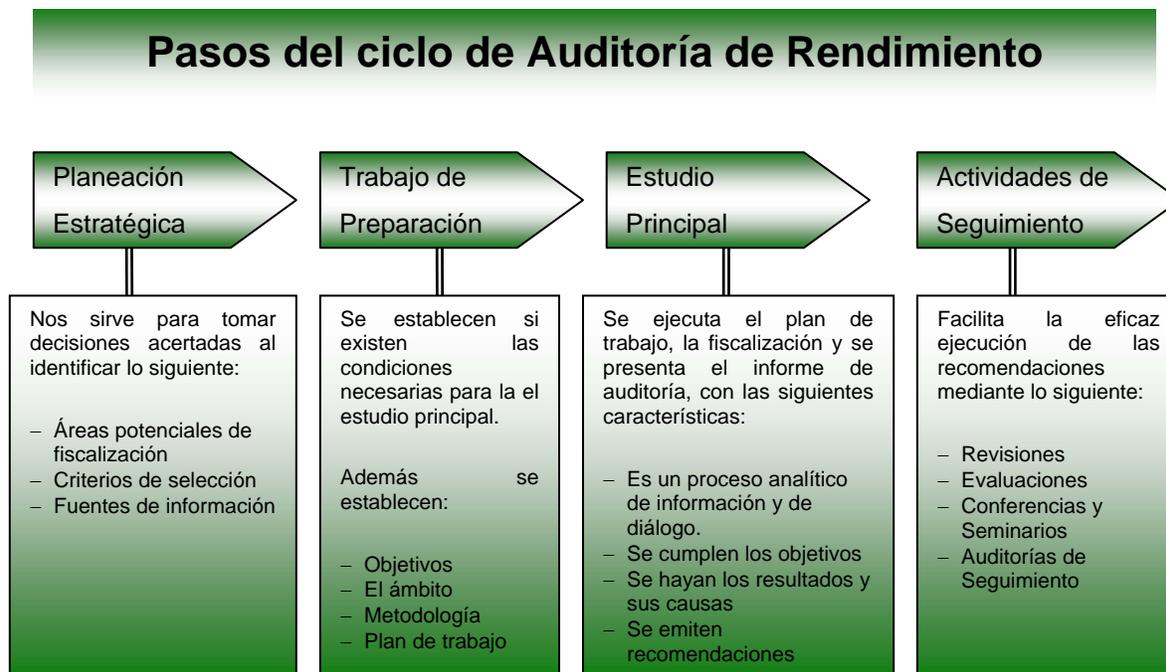
De tal forma que la meta mayor de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) consiste en fomentar y garantizar a largo plazo la independencia y profesionalidad de la auditoría gubernamental externa. La "Declaración de Lima" estableció en el año 1977 el principio de la independencia así como los fundamentos básicos de la profesionalidad personal y metódica y 30 años más tarde, en el XIX Congreso de la INTOSAI celebrado en el año 2007 en México, definió ocho pilares de la auditoría gubernamental externa en la "Declaración de México", las cuales han sido consideradas como los textos constitucionales de los principios que deben regir el adecuado funcionamiento de las Entidades de Fiscalización Superior de todo el mundo.

En lo concerniente a la presente investigación la INTOSAI, a través del Comité de Normas de Auditoría, ha emitido las *Directrices de aplicación de las normas de auditoría del rendimiento*¹⁴ el cual tiene como propósito fundamental describir las características y los principios de la auditoría del rendimiento, ayudar a los auditores del rendimiento de las EFS en la dirección y la realización de las auditorías del rendimiento de un modo eficiente y eficaz, servir de base para las buenas prácticas de auditorías del rendimiento y establecer un marco para el ulterior desarrollo de la metodología y el desarrollo profesional de la auditoría del rendimiento.

Dicho documento no es de carácter normativo o técnico, ni tampoco un manual, pero contiene numerosas directrices y otras informaciones con implicaciones prácticas que toman en consideración las premisas y características especiales de la auditoría del rendimiento.

¹⁴ Comité de Normas de Auditoría (INTOSAI) ;*Directrices de aplicación de las normas de auditoría del rendimiento*, 2003, 164 p.p.

De acuerdo a este documento el ciclo de auditoría del rendimiento implica los siguientes pasos:



La planificación estratégica es un instrumento que nos sirve para tomar decisiones acertadas orientadas a la auditoría. La planificación podría realizarse a través de los pasos siguientes: determinar las áreas potenciales de fiscalización, establecer los criterios de selección e identificar las principales fuentes de información para las auditorías potenciales.

Pero primeramente, antes de iniciar el estudio principal de la auditoría de rendimiento se debe realizar un estudio previo con el fin de establecer si existen las condiciones requeridas por un estudio principal y; necesariamente habrá que definirse los objetivos de fiscalización, el ámbito y la metodología para lograr los objetivos; y en caso de que existan, presentar una propuesta de auditoría junto con un plan de trabajo.

En la planificación de las auditorías del rendimiento, los auditores deberán cumplir con lo siguiente:

- Considerar la importancia y las necesidades de los usuarios potenciales del informe de auditoría y de otras partes interesadas.
- Analizar y comprender la entidad pública que va a fiscalizarse y los problemas que van a investigarse, incluido el contexto de las actividades en cuestión.
- Identificar los resultados significativos de las auditorías previas y demás documentación (investigaciones, informes, estudios, etc.) que podrían afectar los objetivos de fiscalización.
- Considerar los objetivos políticos, así como el entorno legislativo y normativo.
- Definir los temas y los problemas, la entidad a fiscalizar, y los objetivos de la auditoría.
- Definir las preguntas básicas y específicas de la auditoría que van a responderse o la hipótesis que va a comprobarse.
- Establecer los criterios de auditoría, ya que estos representan las normas obligadas con respecto a las cuales se juzga la comprobación de la auditoría. Los criterios variarán según el tema y los objetivos específicos de la auditoría, la legislación que rija la empresa o la

entidad fiscalizada, los objetivos establecidos y las condiciones específicas que la EFS considere pertinentes e importantes en ese caso.

- Identificar las fuentes potenciales de información que deberán utilizarse en la auditoría para verificar hipótesis, obtener un mayor conocimiento acerca del objeto de fiscalización, o lograr respuestas a los interrogantes de la auditoría, esto es, información que pueda emplearse como comprobación.
- Considerar, en caso necesario, la consultoría externa (expertos en el tema, otros auditores) y garantizar la calidad de la auditoría. Es importante poseer el conocimiento y las competencias profesionales que requiere el equipo de fiscalización para llevar a cabo la auditoría.
- Asignar el personal y demás recursos suficientes para realizar la auditoría y elaborar un plan por escrito. Decidir un presupuesto correspondiente a los recursos necesarios para poner en práctica el examen y el calendario.
- Tomar en consideración los posibles influjos y conclusiones del examen.

El producto al que aspira la auditoría del rendimiento debe juzgarse en términos de “utilidad” y “viabilidad”. El auditor debe tener en cuenta las opiniones y los intereses de los protagonistas.

El propósito del estudio principal es ejecutar el plan de trabajo, llevar a cabo la fiscalización y presentar un informe de auditoría. Las auditorías del rendimiento se realizarán empleando las mejores prácticas. El trabajo de realización de una auditoría puede considerarse como un proceso analítico y comunicativo al mismo tiempo. El ideal consiste en un diálogo abierto y constructivo, pero la honradez también es importante.

El trabajo de auditoría puede considerarse un proceso evolutivo; es analítico y comunicativo. En el proceso analítico se recogen, interpretan y analizan datos. El proceso de comunicación comienza cuando la auditoría se expone por primera vez ante la entidad fiscalizada, y continúa a medida que avanza la fiscalización, al valorar los distintos resultados y temas, y sigue hasta el momento en que finalice el informe.

Sin embargo el auditor se enfrentará a situaciones adversas, desde la apertura y la voluntad de cooperar hasta una actitud de evasión y secretismo. Por lo tanto, es vital que los auditores informen a la entidad fiscalizada acerca de los objetivos y métodos de la fiscalización.

Esto significa establecer un proceso constructivo de interacción; la ayuda de las personas que trabajen en el ente fiscalizado es esencial para que la auditoría sea eficaz. Un diálogo activo con la entidad fiscalizada, los expertos y demás implicados durante la auditoría hace que resulte más fácil alcanzar los objetivos establecidos.

En cuanto a la recolección de datos y documentación los auditores deben ser creativos, flexibles y cuidadosos en su búsqueda de pruebas suficientes. Es importante mantener una distanciamiento objetiva con respecto a la información aportada, también deben ser receptivos a las opiniones y los argumentos, y buscar información procedente de diferentes fuentes e interesados.

Los resultados de la auditoría son las pruebas específicas recogidas por el auditor para cumplir los objetivos de la auditoría, es decir, para responder las preguntas de fiscalización, verificar las hipótesis formuladas, etc.

Estas pruebas pueden clasificarse en físicas, documentales, testimoniales o analíticas pero tienen que ser suficientes, competentes y relevantes. Las conclusiones son afirmaciones deducidas de los resultados. La comparación entre las observaciones (condiciones) de la fiscalización y los criterios de la auditoría sirve para identificar los resultados de la auditoría. Una vez identificado un resultado

de la auditoría, se llevan a cabo dos formas complementarias de evaluación: la evaluación de la importancia de los resultados y la determinación de sus causas.

La causa de un resultado constituye la base de la recomendación. La causa puede encontrarse fuera o dentro del control de la entidad que se fiscaliza, y según sea el caso, la recomendación debería dirigir la atención hacia el exterior o al interior de la entidad fiscalizada.

Las recomendaciones requieren una cuidadosa revisión y estar adecuadamente fundamentada para garantizar que son viables, valiosas y hacen referencia a los objetivos de la auditoría.

Finalmente, el proceso de seguimiento facilitará la ejecución eficaz de las recomendaciones del informe y aportará comentarios a la EFS. Existen diferentes formas de obtener dicha información: revisiones y evaluaciones internas, conferencias y seminarios, auditorías especial de seguimiento, etc.

3.2 Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C.

La Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. , ASOFIS, es una Organización autónoma, apolítica, independiente y apoyo técnico, conformada por las Entidades de Fiscalización Superior de las 31 entidades federativas de la República, a la del Distrito Federal y a la Auditoría Superior de la Federación, creada como una asociación permanente y regida por los principios que establece su estatuto¹⁵.

Los objetivos¹⁶ de la ASOFIS son los siguientes:

- Orientar y fundamentar las acciones de la fiscalización superior en los Estados Unidos Mexicanos, conforme a criterios básicos que puedan ser aceptados por sus miembros y a los principios rectores de la fiscalización de legalidad, objetividad, eficiencia y eficacia;
- Promover el mejoramiento administrativo y técnico de sus propios miembros, así como el desarrollo y actualización profesional de los servidores públicos que presten sus servicios;
- Unir a los organismos superiores de fiscalización y control gubernamental tanto del Congreso de la Unión, como de las Legislaturas Locales y de la ALDF;
- Difundir, promover y fomentar la cultura de la fiscalización superior en nuestro país;
- Fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias sobre la materia;
- Apoyar a los trabajos de los asociados en materia de Fiscalización Superior;
- Promover actividades de estudio y capacitación en la materia y temas a fines a la fiscalización superior y control gubernamental;
- Publicar libros, revistas, folletos y artículos sobre aquellos temas de interés social y de trascendencia para la comunidad en materia de Fiscalización Superior;
- Celebrar toda clase de conferencias, mesas de trabajo, pánenes, reuniones de intercambio de experiencias entre los propios miembros de la asociación y con otras instituciones de índole nacional y extranjeras;
- Realizar de toda clase de actos jurídicos, en especial la adquisición, enajenación, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles para el mejor cumplimiento de los fines sociales; y
- Recibir aportaciones en numerario o en especie que en forma voluntaria hagan los asociados o terceros.

¹⁵ Información obtenida el 2 de febrero de 2010 del sitio de Internet de la ASOFIS <http://www.asofis.org.mx/>

¹⁶ *Ibidem*.

Conforme a los objetivos antes citados y derivado de la Declaración de Lima (1977) y de la Declaración de México (2007); la ASOFIS emitió en el año de 2008, Sonora, la Declaración de Principios de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C., (ASOFIS), en donde se contemplan nueve principios para la actuación de los miembros de la ASOFIS, lo que constituyen un marco adecuado para el desempeño de las labores de fiscalización.

De más reciente publicación, los miembros de la ASOFIS, en su XII Asamblea General Ordinaria celebrada en abril de 2009, emitieron la *Declaración de Zacatecas*, la cual consta de once apartados, con los que se pretende de manera análoga a la *Declaración de Principios de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C., (ASOFIS)*, mejorar el ejercicio de la fiscalización superior.

Es así que en su cuarto apartado hace referencia al tema de la presente investigación, en el que se declara que las Entidades de Fiscalización Superior deben contar con atribuciones para auditar en materia financiera, presupuestal, económica, de desempeño, contable y especiales, con carácter de autoridad en el ejercicio de sus funciones.

Además y previo a los documentos citados anteriormente, la ASOFIS ha impulsado las auditorías al desempeño por medio de equipos multidisciplinarios, transitando hacia nuevos modelos y tendencias de auditoría que contribuyan a mejores gobiernos y al bienestar social¹⁷.

Igualmente en el año de 2005; en el Foro Internacional de Fiscalización en México: Retos y Perspectivas, México, D.F. , una de las conclusiones a las que llegó la ASOFIS en cuanto a las mejores prácticas de fiscalización fue "*Otorgar prioridad a las auditorías de gestión o de desempeño y definir con claridad los indicadores de desempeño, con el propósito de verificar el cumplimiento de las metas previstas; establecer si éstas se alcanzaron con eficacia, eficiencia y economía; y evaluar su impacto en la sociedad, su costo-beneficio y el desempeño de los servidores públicos responsables.*"¹⁸

¹⁷ VIII Asamblea Ordinaria de la ASOFIS, Mesa 1 de Trabajo: Perspectivas y Futuro de la ASOFIS, Puebla, Pue., Octubre de 2005.

¹⁸ ASOFIS, Boletín Informativo 14, Año 4, octubre-diciembre 2005.

IV. Evaluación de la Cuenta Pública.

4.1 Políticas de Selección.

La revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal es facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), la cual ejerce a través de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal (CMHALDF) conforme a lo establecido en los artículos 122, Apartado C, Base Primera, Fracción V, inciso c); 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Dentro de las atribuciones de la CMHALDF, le corresponde evaluar la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en el alcance de los objetivos y metas de los programas, así como para satisfacer los objetivos a los que estén destinados los recursos públicos¹⁹.

En otras palabras la CMHALDF basa su actividad en un conjunto de métodos y procedimientos técnicos que se aplican a los entes de la administración pública del D. F., (delegaciones, secretarías, paraestatales y órganos autónomos), para verificar el cumplimiento de la normatividad a que se encuentran sujetos, determinando el grado de eficiencia, eficacia y economía con que utilizan los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros; así como la evaluación en el logro de las metas y objetivos programados, promoviendo finalmente acciones tendientes a mejorar la gestión gubernamental.

Para llevar a cabo esta función se elabora los proyectos de auditoría, los que a su vez integran el Programa General de Auditoría (PGA) y a través de él, se efectúa las revisiones a los sujetos de fiscalización. Para seleccionar los sujetos de fiscalización y rubros a auditar la CMHALDF sigue políticas, criterios, estrategias y métodos de análisis de selección de auditorías²⁰; las cuales son de aplicación obligatoria para todo el personal adscrito a la institución, auditores externos y demás personal especializado que contrate la CMHALDF.

Las políticas que las Unidades Administrativas Auditoras (UAA) de la CMHALDF siguen son las siguientes:

- Garantizar la gestión técnica, la objetividad e imparcialidad en la selección de los sujetos de fiscalización y de los rubros por auditar que formen parte del Programa General de Auditoría (PGA).
- Planear el PGA con el propósito de que se cumplan los objetivos de auditoría y de que las revisiones se efectúen conforme a la normatividad aplicable, con oportunidad, eficiencia y eficacia.
- Considerar diversas fuentes de información, según el ámbito de su competencia.
- Aplicar los criterios para la selección de auditorías.
- Aplicar las estrategias y métodos de análisis para la selección de auditorías.
- El PGA de la CMHALDF incluirá a los sujetos de fiscalización y rubros que resulten más significativos por su comportamiento financiero, presupuestal, programático, de obra

¹⁹ Ley Orgánica de la CMHALDF, artículo 8º., fracción VII.

²⁰ CMHALDF, Manual de Selección de Auditorías; México D.F., 2008, 55 pags.

- pública, su equipamiento y servicios relacionados con la obra pública; por su importancia en la atención de demandas sociales; por el impacto de las políticas públicas que se aplicaron en la atención de estas demandas; y aquellos que presenten la mayor coincidencia de criterios a que se refiere el presente documento normativo.
- Incluir en el PGA aquellas revisiones que deriven de acuerdos de coordinación o colaboración celebrados por la CMHALDF, como es el caso del convenio con la Auditoría Superior de la Federación para realizar auditorías del Programa de Gasto Federalizado (PROFIS).
- Los Titulares de las UAA, determinarán el número de auditorías que pueden realizar considerando el universo de sujetos de fiscalización y la disponibilidad de recursos humanos y técnicos disponibles.

4.1.1 Elementos de Selección.

Las UAA consideran varias fuentes de información, las cuales proporcionan diversos datos sobre las actividades financiera, programática y presupuestal de los sujetos de fiscalización, así como sobre las acciones que éstos realicen; entre las fuentes susceptibles de utilizarse, se encuentran las siguientes:

- Los estados contables, financieros, presupuestarios y programáticos; información cuantitativa y cualitativa que muestre el registro y los resultados de la ejecución de la Ley de Ingresos del Distrito Federal y del ejercicio del presupuesto; las cuentas de activo y pasivo de los sujetos de fiscalización bajo el control presupuestal de la Asamblea; así como el estado de la deuda pública y la información estadística pertinente que constituye la Cuenta Pública.
- El análisis de la información contenida en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, la Ley de Ingresos del Distrito Federal, el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el Programa Operativo Anual y el Programa Anual de Obras.
- Los reportes de ingresos y gastos obtenidos como resultado del procesamiento en medios electrónicos de las bases de datos contenidas en la Cuenta Pública.
- El reporte histórico emitido por la oficina del Subcontador Mayor de los sujetos de fiscalización y rubros auditados.
- Los Informes de Avance Trimestral del Distrito Federal, correspondientes al ejercicio fiscal en revisión, que emite la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, así como la Opinión sobre el Informe de Avance Programático – Presupuestal que genera la CMHALDF.
- Los Estados Financieros Dictaminados por auditor externo, Cartas de Sugerencias e Informe Complementario de Auditorías, en el caso del Sector Paraestatal y Órganos de Gobierno y Autónomos.
- Los resultados de auditorías de años anteriores; las auditorías realizadas, o que se encuentren desarrollando la Contraloría General del Distrito Federal y los Órganos Internos de Control de los sujetos fiscalizados, por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) o la Secretaría de la Función Pública, correspondientes al ejercicio fiscal de la cuenta pública en revisión.
- El archivo permanente de la CMHALDF.

4.2 Criterios de Selección de Auditorías.

4.2.1 Criterios Generales.

Importancia Relativa. - Se seleccionan los rubros de ingreso, gasto, inversión y programas que presentaron variaciones significativas entre los montos presupuestados y los ejercidos, que implicaron observaciones importantes.

Exposición al Riesgo - Se considerarán preferentemente los sujetos de fiscalización que, por la naturaleza y características del procedimiento, actividad u operación, o que por ser de reciente creación estén expuestos a riesgos de ineficiencia, desperdicio o irregularidades; así como aquellos rubros propensos a ineficiencias, irregularidades e incumplimiento de objetivos y metas físicas y financieras.

Interés General - Se eligen los programas institucionales y rubros de importancia que por su naturaleza, impacto social o trascendencia se consideren de interés de la ciudadanía.

Presencia y Cobertura - Se incorporan programas y sujetos de fiscalización con asignaciones presupuestales no significativas, a fin de garantizar que, eventualmente, todos los sujetos de fiscalización y todos los conceptos susceptibles de auditar sean revisados.

4.2.2 Criterios Específicos.

Estos criterios delimitan el ámbito que habrá de considerarse para determinar los sujetos de fiscalización o rubros por auditar

- Vinculación de los objetivos y acciones de los programas seleccionados con las prioridades establecidas.
- Importancia de la participación del gasto erogado por programa en el gasto programático del Distrito Federal.
- Importancia del gasto erogado por programa en relación con la variación del gasto programático del Distrito Federal.
- Relevancia de las variaciones que registró la participación del programa en la estructura del gasto del Distrito Federal por ámbito de acción.
- Cobertura de los ámbitos programáticos.
- Presentación de problemas recurrentes inherentes al rubro por auditar y que éstos sean importantes por su vinculación con los objetivos de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Observaciones derivadas de revisiones anteriores que no se hayan solventado en el tiempo pertinente.

4.2.3 Estrategias y Métodos de Análisis.

De acuerdo a la magnitud del universo por auditar la revisión deberá hacerse de manera selectiva, por lo que es imperativo aplicar estrategias y métodos de análisis que permitan detectar y determinar los rubros prioritarios y de mayor importancia en cuanto a la captación y uso de los recursos públicos.

Estrategias.

1. Las Direcciones Generales de Auditoría analizarán la información financiera, programático-presupuestal y operativa del ejercicio en revisión incluida en la Cuenta Pública y determinarán qué información se requerirá a los sujetos de fiscalización para complementarla.

2. Las UAA procesarán con el apoyo de la Dirección de Servicios de Informática de la CMHALDF la información cuantitativa contenida en la Cuenta Pública y, en su caso, la obtenida en forma complementaria para elaborar, de acuerdo al ámbito de competencia de cada UAA, los siguientes reportes:

- a) Reporte comparativo de ingresos presupuestados y recaudados, correspondiente al ejercicio en revisión y al anterior, por cada concepto de recaudación, que incluya variaciones absolutas y relativas, y en donde se identifiquen la proporción porcentual que representa cada concepto respecto del total del ingreso recaudado y su participación en la variación absoluta.
- b) Reporte comparativo de los presupuestos original y ejercido, correspondientes al año en revisión y al anterior, por capítulo, concepto, unidad ejecutora de gasto y partida presupuestal, incluyendo variaciones absolutas y relativas y la participación en la variación absoluta.
- c) Listado de montos erogados del ejercicio en revisión, de mayor a menor, por partida presupuestal, en el que se deberán identificar la unidad ejecutora de gasto y los montos ejercidos en el año anterior; incluir variaciones absolutas y relativas; obtener la proporción porcentual que representa cada partida respecto del total del gasto ejercido; e indicar su participación en la variación absoluta.
- d) Listado de variaciones absolutas y relativas obtenidas de la comparación entre los presupuestos original y ejercido, correspondientes a los ejercicios en revisión y anterior, y por partida presupuestal ordenadas de mayor a menor. En este listado se deberá identificar la unidad ejecutora de gasto y su participación en la variación absoluta.
- e) Para el caso de la Dirección General de Auditoría Programática- Presupuestal y de Desempeño (DGAPPD), reporte del comparativo de los presupuestos original y ejercido por eje estratégico, programa o subfunción, unidad ejecutora y actividad institucional, que incluya variaciones absolutas y relativas. En este reporte se deberá identificar la proporción porcentual que representa cada programa respecto del total del gasto programático ejercido y su participación en la variación absoluta.
- f) Reporte comparativo del gasto ejercido por el Sector Paraestatal y los Órganos de Gobierno y Autónomos en el ejercicio en revisión y en el año anterior, desglosado por sujeto de fiscalización, que incluya variaciones absolutas y relativas. En dicho reporte se deberá identificar la proporción porcentual que representan las erogaciones de cada sujeto de fiscalización, respecto del gasto total del ejercicio en revisión y su participación en la variación absoluta.

3. Se efectuará el análisis de la información contenida en los reportes cuantitativos señalados en el punto anterior, considerando la información cualitativa incluida en la Cuenta Pública y, en su caso, la obtenida de los sujetos de fiscalización en forma complementaria.

Métodos de Análisis.

Para seleccionar a los sujetos de fiscalización y los rubros que resulten más significativos por su comportamiento financiero, presupuestal o programático, y por su importancia en la atención de demandas sociales es necesario el examen objetivo y detallado de los datos cualitativos y

cuantitativos que presenta la Cuenta Pública y de aquellos que se obtengan directamente de los sujetos de fiscalización o de otras fuentes. El análisis debe realizarse de lo general a lo particular, identificando elementos relevantes con base en la aplicación de los criterios de selección y la revisión minuciosa de la información. Los métodos de análisis en ocasiones sugieren respuestas que están gobernadas por el criterio, sirven de guía a la interpretación de la información y no son que puedan sustituir al pensamiento ni a la experiencia acumulada, ya que ningún método de análisis puede dar una respuesta definitiva.

Análisis Cuantitativo.

El análisis cuantitativo es la aplicación de un conjunto de técnicas estadísticas y gráficas, mediante las cuales se obtiene información numérica, que para la selección de auditorías se referirá a la situación financiera, presupuestal y programática de los sujetos de fiscalización. Resultará del procesamiento electrónico de las bases de datos incluidas en la Cuenta Pública y de las obtenidas en forma complementaria, que presenten las mayores erogaciones, la variación absoluta o relativa más significativa respecto al presupuesto original y la mayor participación o variación absoluta en cada categoría programática.

Adicionalmente el análisis cuantitativo se deberán considerar los siguientes aspectos incluidos en la Cuenta Pública:

ASPECTOS A CONSIDERAR EN EL ANÁLISIS CUANTITATIVO	
Programático- Presupuestal	Con especial atención a los objetivos que establece el Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal vigente en el período de la revisión, ejes estratégicos, programas, subfunciones y actividades institucionales, de las unidades responsables de gasto.
Sector Central	Se pondrá especial atención en los conceptos de ingresos que presenten la mayor variación absoluta o relativa respecto de lo programado en la Ley de Ingresos del Distrito Federal y lo recaudado en el ejercicio anterior.
Obra Pública y su Equipamiento	Se deberán identificar los ejes estratégicos, programas y subfunciones en los que se ejerció gasto en obra pública y su equipamiento y servicios relacionados con la obra pública, tanto por contrato como con personal de su propia estructura.
Sector Paraestatal y de los Órganos de Gobierno y Autónomos	El análisis se sustentará también con la revisión y análisis de la información contenida en los Estados Financieros Dictaminados por auditor externo, mediante los cuales se refleja la situación financiera de la entidad y los resultados de su operación. Estos documentos abarcarán el Balance General, el Estado de Resultados, el Estado de Cambios en la Situación Financiera y el Estado de Flujo de Efectivo Operativo.

También será necesario identificar si como parte de la información complementaria o en la contenida en la Cuenta Pública existen elementos para explicar las situaciones que se encuadren en los supuestos previstos en los criterios de selección de auditorías, para que en su caso, se considere o descarte la elección de un rubro o sujeto de fiscalización a revisar.

Análisis Cualitativo.

El análisis cualitativo permitirá examinar y determinar los elementos constitutivos y las particularidades del sujeto de fiscalización en cuanto a su organización, atribuciones y principales argumentos sobre las acciones que realizó en el ejercicio en revisión.

El análisis cuantitativo debe complementarse con la interpretación de los resultados obtenidos, según lo siguiente:

Para el análisis cualitativo se deberán considerar los siguientes aspectos incluidos en la Cuenta Pública:

ASPECTOS A CONSIDERAR EN EL ANÁLISIS CUALITATIVO	
Antecedentes de los sujetos de fiscalización	Los servicios que prestan, los bienes o productos que generan para la atención a las demandas sociales y el impacto social de los servicios o productos proporcionados, a través de sus ejes estratégicos y sus objetivos, los cuales se encuentran consignados en el Programa General de Desarrollo del GDF.
Explicaciones presupuestales	Por capítulo de gasto, eje estratégico, programa o subfunción, unidad ejecutora, unidad responsable de gasto y actividad institucional, según sea el caso; y programáticas (por programa y actividad institucional y eje estratégico) que presentan los sujetos de fiscalización en su respectivo Informe de Cuenta Pública
Explicaciones relativas	De las variaciones de los importes programados en la Ley de Ingresos del Distrito Federal y los recaudados que se presentaron en la Cuenta Pública
Opinión de los auditores externos	Respecto de la razonabilidad de la situación financiera de los sujetos de fiscalización.

4.3 Tipo de Auditorías.

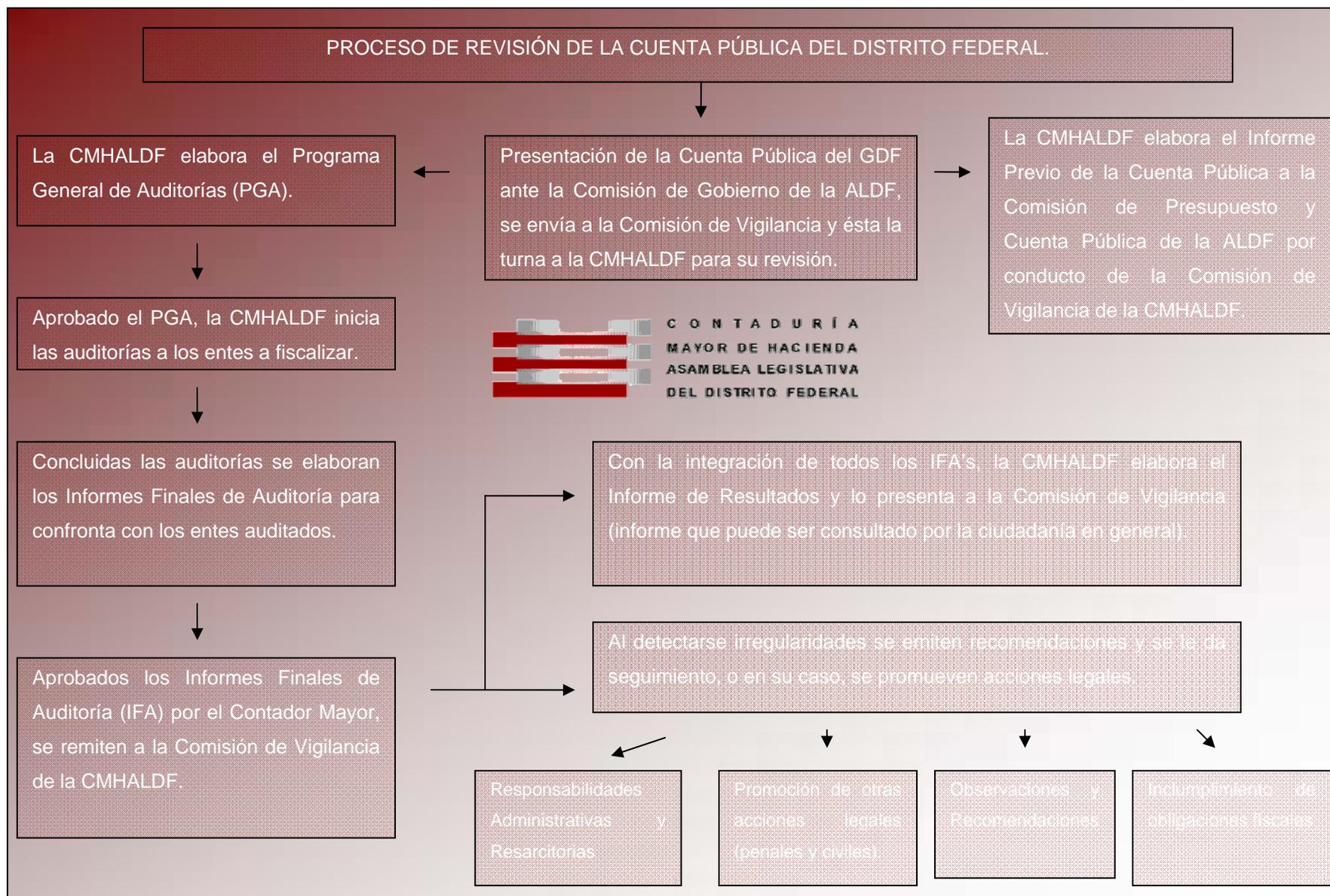
El tipo de auditorías que practica la CMHALDF pueden ser financieras, de obra pública y su equipamiento, programática-presupuestal, de desempeño o especial; a continuación se da una breve descripción de cada una de ellas:

TIPOS DE AUDITORÍAS PRACTICADAS POR LA CMHALDF

Financiera	Está orientada a comprobar que en la recaudación de los ingresos y en la aplicación del gasto se haya observado lo dispuesto en la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y el Código Financiero del D.F., así como la demás legislación aplicable.
De obra pública y su equipamiento	En el caso en que se haya ejercido gasto de inversión en obra pública por contrato en diversos proyectos u obras y que proporcionen a dichas obras el equipamiento necesario, se revisarán los contratos correspondientes o una muestra representativa de ellos, principalmente con el fin de verificar que en su adjudicación y contratación se hayan observado las disposiciones de la Ley de Obras Públicas del D.F. y demás legislación aplicable.
Programática – presupuestal	Está enfocada a comprobar si los sujetos de fiscalización alcanzaron con economía, eficiencia y eficacia los objetivos y metas fijados en los programas a su cargo; y a verificar tanto el estado que guardan los programas y los presupuestos, así como los resultados de su ejecución de corto y mediano plazos.
De desempeño	Está orientada a verificar que los recursos públicos se hayan aplicado con economía, eficacia y eficiencia, con el propósito de establecer una política de prevención y beneficio social; su realización permite constatar que los bienes producidos y los servicios ofrecidos por los sujetos de fiscalización cumplan las metas propuestas y que el ejercicio de los recursos asignados para ello, se apegue a criterios de eficacia, eficiencia y economía; para ello se utiliza toda la información relacionada con la materia; asimismo, tiene que ver con la promoción para que en la rendición de cuentas por parte de los sujetos de fiscalización se incluyan indicadores de gestión y de desempeño institucional que permitan evaluar los resultados y constatar la administración responsable, productiva y transparente de los recursos públicos.
Especial	Entre las auditorías de este tipo se encuentran las revisiones especiales que se estimen procedentes por mandato expreso del Pleno de la ALDF través de la Comisión de Vigilancia, también las relativas a los recursos de origen federal cuya vigilancia y revisión se realizan atendiendo a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal y en los convenios que al respecto celebre el Gobierno del Distrito Federal con la Federación, así como la CMHALDF con la Auditoría Superior de la Federación.

FUENTE: Elaboración propia con datos del Manual General de Auditoría, CMHALDF, México, D.F., 2009, 55 pags.

Resumiendo, el siguiente cuadro muestra el proceso mediante el cual la CMHALDF realiza la revisión de la Cuenta Pública.



A manera de ofrecer un panorama resumido de lo que ha sido la actividad auditora de la CMHALDF; el Atlas de Fiscalización de la CMHALDF²¹ manifiesta que se han realizado 1819 auditorías en la revisión de las Cuentas Públicas de 1995 – 2007, en el siguiente cuadro se muestra el tipo de auditorías que se han efectuado:

Auditorías realizadas a las Cuentas Públicas 1995-2007 del Distrito Federal.		
Tipo auditoría	Total	%
Integral	3	0.2
Coordinada	7	0.4
De Desempeño	11	0.6
Financiera y de Legalidad	26	1.4
De Legalidad	29	1.6
Especial	30	1.6
De Sistemas	76	4.2
Programático-Presupuestal	213	11.7
De Obra Pública	242	13.3
Financiera	1182	65.0
Total General	1819	100.0

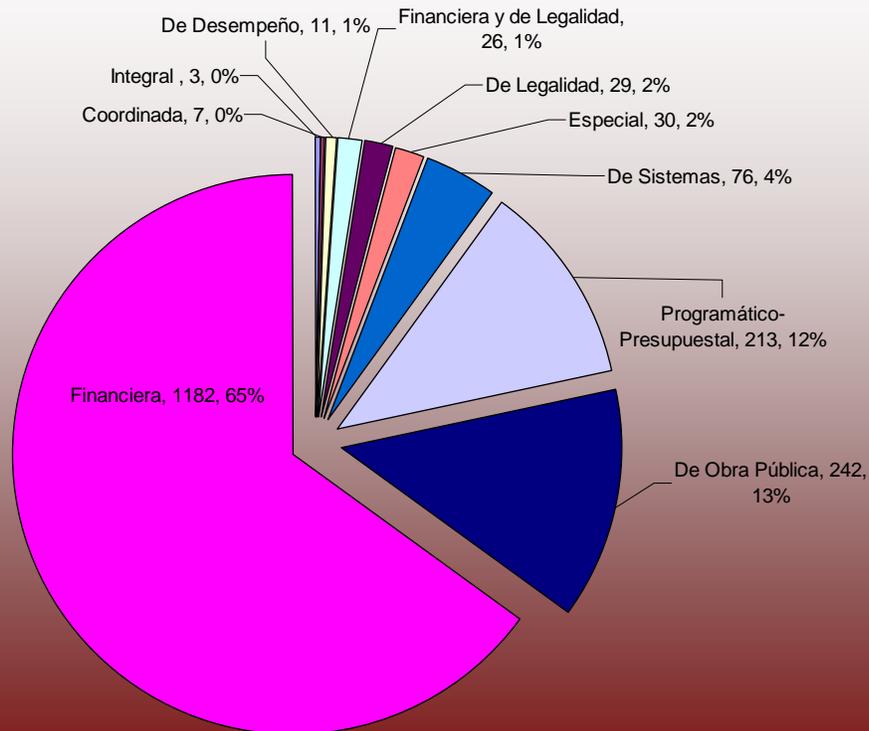
FUENTE: Atlas de Fiscalización de la CMHALDF.

Expresado de manera grafica:

²¹ Consulta realizada el 2 de febrero de 2010 en la página www.cmhaldf.gob.mx

Tipos de Auditoría Cuentas Públicas 1995 - 2007

(tipo auditoría, número y porcentaje).



FUENTE: Atlas de Fiscalización de la CMHALDF.

De acuerdo a la gráfica y cuadro anteriores, las auditorías financieras (65.0 %) son las de mayor presencia, seguidas por las de obra pública (13.3 %), programático – presupuestal (11.7 %) y el resto (10.0 %) son auditorías de diversa naturaleza.

En cuanto a las auditorías de desempeño, en el siguiente capítulo, observaremos una distribución similar pero tomando solamente las cuentas públicas 2006 y 2007, que son los años en las que se iniciaron dichas auditorías.

V. Evaluación al desempeño de la Cuenta Pública.

En el año 2007 y derivado de la reforma a la Ley Orgánica de la CMHALDF publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 2 de febrero de 2007 se modifica el Reglamento Interior de la CMHALDF, en el cual, y entre otras modificaciones; surge la Dirección General de Auditoría Programática – Presupuestal y de Desempeño²².

Y son atribuciones de dicha dirección general las siguientes funciones²³:

- Evaluar la suficiencia y cumplimiento de las metas alcanzadas, los efectos económico-sociales y en su caso, ambientales, y la eficacia de las acciones realizadas en lo concerniente a la información Programática presupuestal;
- Coordinar y supervisar la práctica de auditorías de desempeño y especiales, orientadas a verificar que el ejercicio del gasto público se efectuó con eficiencia, eficacia y economía, con el propósito de establecer una política de prevención y de beneficio social;
- Coordinar y supervisar que las auditorías de desempeño y especiales permitan constatar que los bienes producidos y servicios ofrecidos por los sujetos de fiscalización cumplieron con los objetivos previstos y las metas propuestas con eficiencia, eficacia y economía;
- Verificar que las auditorías a su cargo incluyan la evaluación de que los sujetos de fiscalización hayan establecido mecanismos adecuados para medir e informar sobre la eficacia de las acciones y la adopción de las prácticas más convenientes para la gestión pública;
- Promover que en la rendición de cuentas por parte de los sujetos de fiscalización, se incluyan indicadores de gestión y de desempeño institucional que permitan evaluar los resultados, así como constatar la administración responsable, productiva y transparente de los recursos públicos;
- Analizar, evaluar y emitir opinión de los informes de avance programático-presupuestal y financiero que trimestralmente presente el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para lo cual podrá solicitar a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal y los sujetos de fiscalización en particular, los complementos de información que se requieran;
- Integrar los informes Previo y de Resultados que debe rendir la Contaduría, el análisis y evaluación del comportamiento de las finanzas públicas del Distrito Federal.

De acuerdo al Atlas de Fiscalización²⁴ de la CMHALDF y en lo que se refiere a la evaluación al desempeño de la Cuenta Pública del Distrito Federal, dicho órgano fiscalizador ha realizado auditorías al desempeño a partir de las Cuentas Públicas 2006 y 2007 a través de la Dirección General de Auditoría Programática – Presupuestal y de Desempeño de la CMHALDF.

De manera concreta, la CMHALDF ha realizado 11 auditorías de desempeño de la siguiente manera:

²² Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea del Distrito Federal, artículo 3º. inciso a), publicado el 9 de julio de 2007 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

²³ Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, artículo 14, fracciones II, III, IV, V, VII, VIII y IX, publicado 9 de julio de 2009 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

²⁴ Consulta realizada el 2 de febrero de 2010 en la página www.cmhaldf.gob.mx

Auditorías de desempeño realizadas por la CMHALDF		
C.P.	Ente	Rubro
2006	Secretaría de Salud	Programa 15 "Servicios de Salud"
2006	Secretaría de Salud	Programa 17 "Protección Social"
2006	Secretaría de Transportes y Vialidad	Programa 27 "Regulación del Transporte Urbano"
2006	Fondo de Seguridad Pública del Distrito Federal	Programa 06 "Procuración De Justicia"
2006	Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal	Programa 13 "Fomento y Desarrollo de la Educación y el Deporte"
2006	Delegación Cuauhtémoc	Ventanilla Única
2007	Consejería Jurídica y de Servicios Legales	Programa 11 "Administración Pública"
2007	Secretaría de Gobierno	Programa 09 "Readaptación Social"
2007	Secretaría de Seguridad Pública	Programa 07 "Seguridad Pública"
2007	Secretaría de Transportes y Vialidad	Programa 27 "Regulación del Transporte Urbano"
2007	Delegación Xochimilco	Programa 26 "Regulación y Prevención de la Contaminación y Preservación de los Recursos Naturales"

FUENTE: Atlas de Fiscalización de la CMHALDF.

De manera de no sesgar la información, observamos en el siguiente cuadro como se distribuyen las diferentes auditorías que se han realizado a las cuentas públicas de 2006 y 2007.

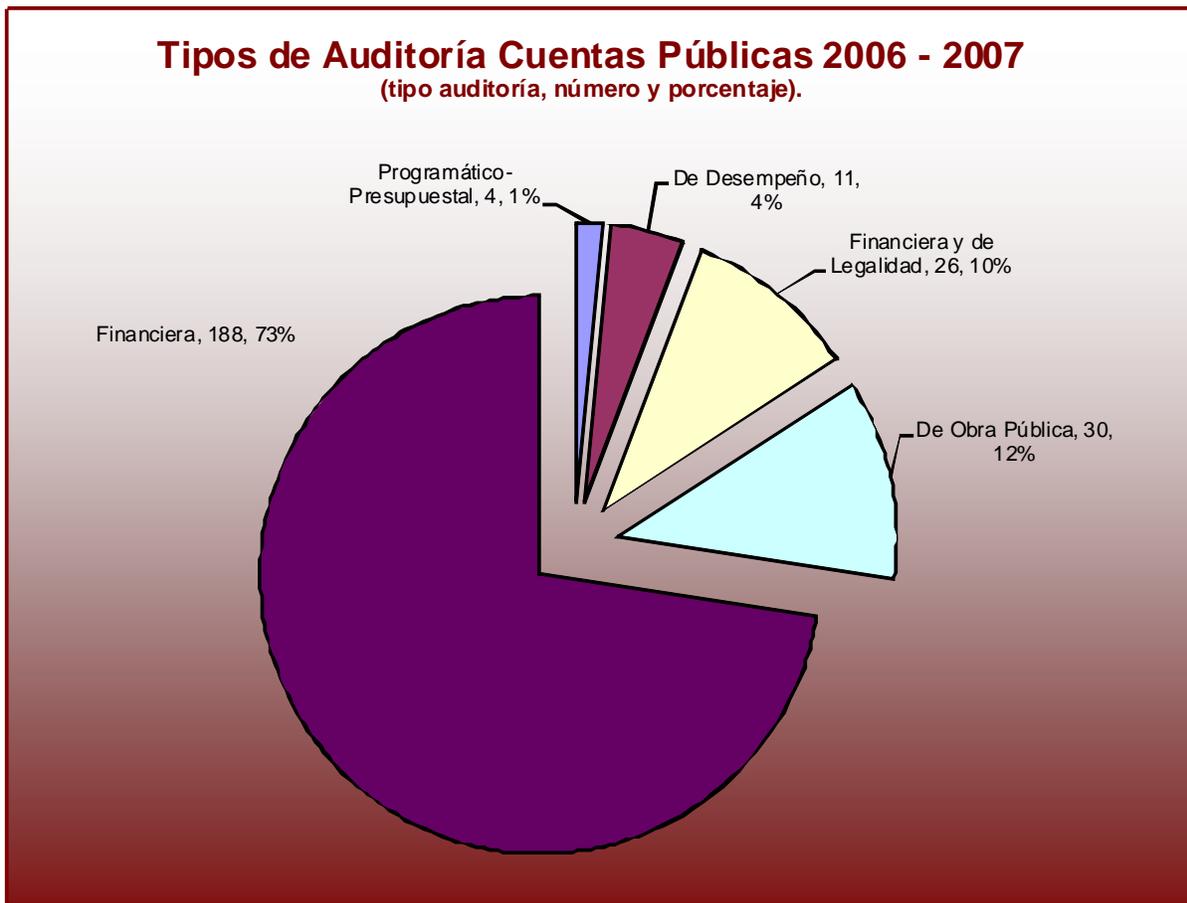
Auditorías realizadas a las Cuentas Públicas 2006-2007 del Distrito Federal.		
Tipo auditoría	Total	%
Programático-Presupuestal	4	1.5
De Desempeño	11	4.2
Financiera y de Legalidad	26	10.0
De Obra Pública	30	11.6
Financiera	188	72.6
Total general	259	100.0

FUENTE: Atlas de Fiscalización de la CMHALDF.

La forma en que se distribuyen las auditorías son similares al cuadro presentado en el capítulo anterior, donde predominan las auditorías financieras y de obra pública. El principal cambio es la manera en que se agrupan las auditorías, de forma más concisa, y que en las cuentas públicas

2006 y 2007 ya se incluyen las auditorías de desempeño y por lo tanto su participación es mayor que si tomáramos en consideración las cuentas públicas 1995-2007; aunque sigue siendo minoritaria junto con las auditorías programática - presupuestales.

Expresado de manera gráfica:



FUENTE: Atlas de Fiscalización de la CMHALDF.

Claramente las auditorías financieras (72.6%) representan la mayoría de las auditorías que se realizan , seguidas de las de obra pública (11.6%), financiera y de legalidad (10.0%), de desempeño (4.2 %) y programático – presupuestales (1.5 %).

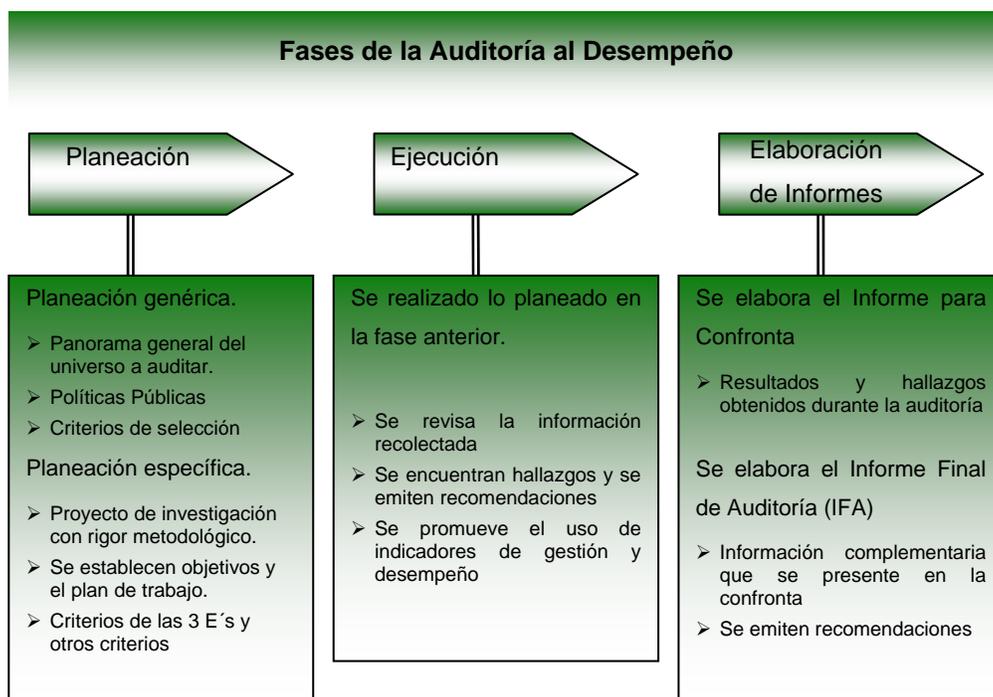
Comparando las cifras con datos de cuentas públicas 1995 – 2007 y las cuentas públicas 2006 – 2007 observamos que las auditorías de desempeño mermaron las auditorías de programático – presupuestales, probablemente la causa sea la disponibilidad de recursos necesarios para la realización de las auditorías; ya que dichas auditorías corresponden a la misma dirección general.

5.1 Fases y procedimientos de la auditoría al desempeño.

Adicionalmente a los diversos manuales técnicos que las diferentes áreas auditoras emplean en la revisión de la cuenta pública del distrito federal; la Dirección General de Auditoría Programático-Presupuestal y de Desempeño en la realización de las auditorías de desempeño se rige de manera enunciativa mas no limitativa, por la Guía de Auditoría de Desempeño²⁵, es decir, el criterio de auditor prevalece de acuerdo a las condiciones específicas de cada auditoría.

Conforme a la guía mencionada, las auditorías de desempeño permiten constatar que los bienes producidos y los servicios ofrecidos por los sujetos de fiscalización y todas aquellas personas, físicas o morales, que ejerzan o apliquen recursos públicos del Distrito Federal cumplan las metas propuestas con eficacia, eficiencia y economía; para ello, se utiliza toda la información relacionada con la materia; y, promover que en la rendición de cuentas por parte de los sujetos de fiscalización se incluyan indicadores de gestión y de desempeño institucional que permitan evaluar los resultados y constatar la administración responsable, productiva y transparente de los recursos públicos.

Las fases de auditoría de desempeño son: Planeación, Ejecución y Elaboración de Informes; y los procedimientos de auditoría son el conjunto de técnicas de investigación empleadas para examinar los hechos o circunstancias relativas a la información que se revisa, y así obtener las bases para sustentar los hallazgos, resultados y recomendaciones.



²⁵ CMHALDF, Guía de Auditoría de Desempeño; 2008, 57 pags.

5.1.1 Planeación.

Planeación genérica y selección de auditorías.

El objeto de la planeación genérica es la de tener un panorama general del universo susceptible de ser auditado; conociendo las políticas públicas, los sujetos de fiscalización y programas por auditar; identificando objetivos, metas y resultados de los sujetos de fiscalización y, mediante criterios de selección, elegir los proyectos de auditoría que serán propuestos como parte del Programa General de Auditoría (PGA) de la CMHALDF.

El procedimiento para dicho objeto se lleva a cabo mediante las siguientes actividades:

- Recopilar información de diversas fuentes²⁶ para analizar en términos generales las políticas públicas, sujetos de fiscalización, programas y actividades institucionales susceptibles de auditar.
- Identificar las políticas públicas susceptibles de fiscalización, considerando que los objetivos esenciales del Estado orientan el sentido y contenido de las políticas públicas
- Determinar a los sujetos de fiscalización que durante el ejercicio en revisión participaron en la ejecución de las políticas públicas susceptibles de auditar.
- Realizar un análisis general de unidades responsables de las políticas públicas y programas presupuestarios para conocer de manera general, qué acciones realizan los sujetos de fiscalización en relación con los objetivos de las políticas públicas, programas y actividades institucionales susceptibles de revisión²⁷.
- Establecer las actividades a seguir durante la aplicación de los criterios de selección y, con base en ellos, elegir las políticas públicas, sujetos, programas y actividades institucionales susceptibles de fiscalización.
- Elaborar la matriz de aplicación²⁸ de criterios de selección, que permita observar la concentración y dispersión de criterios, y anexar tanto los reportes que se hayan generado como la documentación soporte correspondiente.
- Elaborar el Proyecto de Auditoría de los sujetos susceptibles de auditar para su incorporación al Programa General de Auditoría,
- Elaborar el Programa Específico de Auditoría con base en el Proyecto de Auditoría.
- Elaborar el oficio de requerimientos de información, con su anexo correspondiente, el cual será entregado al personal directivo del sujeto de fiscalización en la apertura de auditoría.

Planeación específica

La planeación específica nos estructura, de manera ordenada y con rigor metodológico, el proyecto de investigación; esto con el fin de poder valorar el desempeño del sujeto de fiscalización mediante criterios de eficacia, eficiencia, economía e indicadores que contribuyan a evaluar la gestión pública. En esta fase se identifica la misión del sujeto de fiscalización, los aspectos relevantes de la operación, la problemática que enfrente y los logros alcanzados, con el fin de establecer objetivos e hipótesis y, en general, una metodología y plan de trabajo que deberán orientar las actividades por desarrollar durante la fase de ejecución.

²⁶ Ver Anexo "Fuentes de Información".

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ver Anexo "Matriz de aplicación de criterios de selección".

Las actividades de esta fase son las siguientes:

- Analizar de manera específica la materia objeto de auditoría, con base en los instrumentos de planeación de mediano y corto plazo, así como identificar los objetivos, estrategias, líneas de acción, metas y, en su caso, indicadores mediante los cuales se vinculan las acciones de mediano plazo con el programa, proyecto y actividad por auditar.
- Revisar los antecedentes históricos del sujeto de fiscalización y elaborar una reseña de los datos más relevantes del origen, evolución del programa auditado, con énfasis en el ejercicio fiscal a auditar.
- Identificar el deber ser de la materia por auditar, y se compararán los hechos o resultados obtenidos al finalizar un ejercicio fiscal.
- Identificar los conceptos más importantes del tema auditado, con el fin de evitar confusión o interpretaciones equivocadas sobre el significado de un término o concepto vinculado con el deber ser del programa, actividad institucional y sujeto de fiscalización.
- Identificar las variables, datos numéricos, cifras, índices o parámetros más importantes con relación al tema objeto de auditoría, con los cuales se conoce la magnitud o cuantificación de las metas y resultados.
- Evaluar la gestión y el desempeño mediante indicadores que permitan analizar el cumplimiento de sus objetivos y metas; así como el gasto en los servicios y bienes públicos; y verificar si los recursos públicos se utilizaron con eficacia, eficiencia y economía.
- Revisar los resultados del programa y actividad objeto de auditoría, principalmente los reportados en la Cuenta Pública y en estadísticas proporcionadas por los sujetos de fiscalización.
- Evaluar el sistema de control interno en el cual se desenvuelve la política pública por revisar, para determinar la naturaleza, alcance y oportunidad de los procedimientos que habrán de aplicarse para lograr el objetivo de la auditoría.
- Verificar que los objetivos generales y específicos de la auditoría correspondan al alcance de la revisión y, en consecuencia, definir las hipótesis generales y específicas, que indiquen los supuestos o premisas para comprobación.
- Obtener información para determinar el tamaño de la muestra de documentos, operaciones, metas, recursos presupuestales o aspectos que sean necesarios revisar para probar las hipótesis formuladas.
- Analizar la información y documentación suficiente, competente, relevante y pertinente, para sustentar, mediante la integración de papeles de trabajo, las conclusiones y resultados de auditoría.

5.1.2 Ejecución.

En esta fase de auditoría es donde se realiza lo planeado en la fase anterior y tiene como objeto la de verificar que los sujetos de fiscalización hayan alcanzado con eficacia, eficiencia y economía los objetivos y metas fijados en los programas, proyectos o actividades en revisión, mediante la aplicación de pruebas, y la revisión y obtención de evidencia relevante, suficiente y competente para sustentar los resultados; y promover que para la rendición de cuentas por parte de los sujetos de fiscalización se establezcan indicadores de gestión y de desempeño institucional que permitan evaluar los resultados y constatar la administración responsable, productiva y transparente de los recursos públicos.

Técnicas y evidencia de auditoría.

Las técnicas son los procedimientos y métodos que se siguen en esta etapa de la auditoría con el fin de obtener la evidencia suficiente y relevante donde se sustentarán los hallazgos y resultados.

Las actividades a realizar en esta etapa son las siguientes:

Aplicar las técnicas de auditoría (métodos de investigación y pruebas) que se consideren necesarias para obtener información que respalde los resultados de la revisión. Generalmente no es suficiente aplicar una sola técnica de auditoría para examinar la información, por lo que se emplearán varias técnicas que se aplicarán simultánea o sucesivamente.

Sustentar los resultados de auditoría mediante la aplicación de pruebas que permitan la obtención de evidencia:

- Relevante - para demostrar o refutar un hecho en forma lógica y patente.
- Suficiente - para sustentar los hallazgos, deducciones, comparativas, conclusiones y recomendaciones.
- Competente - que se refiera al tema en revisión.

Verificar que el sujeto de fiscalización cuente con registros auxiliares de metas físicas y financieras para el control y seguimiento del programa, proyecto o actividad institucional sujeto a auditoría.

Eficacia.

La eficacia es la relación existente entre los objetivos y metas propuestos y los alcanzados, mediante los indicadores estratégicos o de resultados, con base en los logros obtenidos, los efectos generados y el impacto o cambio ocurrido. La eficacia busca el efecto de una acción que se considera la correcta.

Las labores que se realizan son las siguientes:

- Verificar que las actividades previstas en el programa, proyecto o actividad objeto de auditoría correspondan al objetivo de la política pública en análisis.
- Comprobar que las metas físicas y financieras reportadas en el Informe de Cuenta Pública, correspondan a las metas autorizadas mediante el Decreto de Presupuesto de Egresos para el D.F.
- Constatar que se hayan realizado acciones vinculadas directamente con el propósito y objetivos del programa, proyecto o actividad en análisis durante el ejercicio de la Cuenta Pública.
- Confirmar que las metas físicas y financieras se hubiesen alcanzado por el sujeto de fiscalización durante el ejercicio en revisión, analizar las causas de las variaciones detectadas y constatar que lo indicado en su Informe de Cuenta Pública corresponda con las explicaciones presentadas.
- Revisar reportes, registros, informes y estadísticas que muestren los resultados obtenidos mediante el programa, proyecto o actividad objeto de auditoría, durante un determinado lapso, a fin de observar su tendencia y evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas previstos.

- Verificar si los acontecimientos, sucesos o hechos previstos sucedieron; y si lo ocurrido es atribuible o se derivó de la ejecución del programa, actividad o política pública objeto de auditoría.
- Constatar que se cuente con un sistema de medición de resultados y de rendición de cuentas, revisar los reportes o informes que al respecto emita y la periodicidad de éstos y otras características que se consideren necesarias para conocer con detalle la cuantificación, control y seguimiento de variables o datos útiles para elaborar indicadores de resultados o estratégicos.
- Analizar los indicadores estratégicos o de resultados que serán los parámetros de comparación de la eficacia con que se cumplieron los objetivos del programa, actividad o política pública en análisis.
- Determinar la eficacia del programa, proyecto o actividad en análisis, en relación con las mejoras, beneficios o cambios en la situación de la población objetivo, atención de las necesidades, y la congruencia con la política pública correspondiente.

Eficiencia

La eficiencia califica y cualifica la forma en que se utilizaron los recursos humanos, materiales y financieros, durante un período, para lograr diversos fines; para ello, se analizan los procesos clave con los cuales opera el sujeto de fiscalización para cumplir los objetivos previstos en las políticas públicas, programas, proyectos o actividades. La eficiencia se mide mediante indicadores de gestión y de desempeño, que se obtienen del examen de las actividades más relevantes de los procesos.

Para determinar el grado de eficiencia del sujeto a fiscalizar se desarrollan las siguientes labores:

- Analizar el conjunto de procedimientos operativos e identificar aquellos que le permiten atender los objetivos y metas de la política pública, programa o actividad.
- Analizar con detalle los procedimientos seleccionados, que se consideraron relevantes para el logro de los objetivos y metas de la política pública, programa, proyecto o actividad sujeto a auditoría.
- Diseñar un modelo, mapa o diagrama descriptivo que muestre las etapas de la operación, las áreas involucradas.
- Identificar, verificar y evaluar los mecanismos de control establecidos a lo largo de los procesos críticos o claves para administrar los riesgos y garantizar que se cumplan los objetivos de la política pública, programa, proyecto o actividad a su cargo.
- Investigar si se dispone de un sistema de medición periódica de resultados y de rendición de cuentas, analizar los reportes o informes que emite y la periodicidad de éstos.
- Identificar la forma y términos en que participan los recursos humanos, materiales y financieros e infraestructura dentro del proceso seleccionado; y obtener su cuantificación estimada y alcanzada, así como sus especificaciones básicas; analizar la tendencia de los resultados obtenidos; y, con base en esta información, verificar el cumplimiento de los procedimientos en revisión; los datos pueden obtenerse de registros, informes y reportes del sujeto de fiscalización, o bien, mediante encuestas, indicadores del proceso u observaciones documentadas, entre otros medios.
- Investigar las causas de las variaciones entre los recursos humanos, materiales y financieros e infraestructura, estimados y los realmente utilizados en los procesos sujetos a revisión.
- Obtener y analizar indicadores de gestión y de desempeño, con los cuales sea posible evaluar la eficiencia con que operó el sujeto de fiscalización para el cumplimiento de los objetivos y metas de la política pública, programa, proyecto o actividad objeto de auditoría.
- Analizar los resultados derivados del examen de los procedimientos y la aplicación de los indicadores de gestión y de desempeño, determinar el logro o limitaciones de los factores críticos de desempeño, y verificar, en general, el grado de eficiencia del sujeto de fiscalización.

- Los resultados obtenidos permitirán concluir si los recursos se están empleando de manera óptima o satisfactoria. A mayor eficiencia mayor, será la racionalidad y optimización de los recursos.

Economía.

La economía significa reducir los costos de un programa, proyecto o actividad al mínimo posible en función de obtener los máximos rendimientos o beneficios. Mide el costo de los recursos aplicados para lograr los objetivos de un programa o política pública en relación con los resultados obtenidos; implica racionalidad, es decir, elegir entre varias opciones la alternativa que conduzca al máximo cumplimiento de los objetivos con el menor gasto presupuestal posible.

Con el fin de medir el costo del rubro a auditar se realizan las siguientes labores:

- Recopilar información y documentación de los recursos presupuestales, financieros y contables del programa, proyecto o actividad, que incluya el presupuesto original, modificado y ejercido, las justificaciones correspondientes al gasto, la explicación de las variaciones que se hubiesen presentado, los estados financieros con el dictamen respectivo, y demás documentación que se considere necesaria para analizar, en lo general y en lo particular, el criterio de economía con que el sujeto de fiscalización utilizó los recursos que le fueron autorizados.
- Analizar con detalle el marco normativo aplicable al ejercicio del gasto público y al criterio de economía, considerando las normas, políticas y disposiciones que el sujeto de fiscalización hubiese emitido, así como la normatividad aplicable a la operación del programa, proyecto o actividad objeto de auditoría.
- Verificar que se disponga de registros internos de las operaciones presupuestales, financieras y contables realizadas para el control y seguimiento del programa, proyecto o actividad objeto de auditoría.
- Confirmar que los presupuestos original, modificado y ejercido, que el sujeto de fiscalización indicó en sus Informes trimestrales y en su Informe de Cuenta Pública, correspondan con los importes asentados en los registros auxiliares utilizados para el control y seguimiento de las operaciones del programa, proyecto o actividad.
- Revisar reportes, registros, informes y estadísticas, de un determinado lapso, que incluyan los ingresos y gastos totales, los rubros, capítulos, partidas y conceptos específicos de ingreso y gasto, así como los estados financieros y presupuestarios; con la finalidad de detectar tendencias, variaciones, montos, tipo de ingresos y gastos, costos de administración y de operación.
- Constatar que el presupuesto ejercido se haya destinado a los fines establecidos en los programas, proyectos o actividades objeto de auditoría, y se hubiese erogado conforme a los calendarios financieros y de metas autorizados.
- Verificar que para determinar compromisos de gasto y la aplicación de recursos se hubiese considerado el criterio de economía, en el sentido de reducir al mínimo el costo de los recursos utilizados para realizar una actividad con la calidad y cantidad requerida.
- Constatar que los registros presupuestales, financieros y contables permitan identificar y evaluar la participación de los recursos federales, de crédito, fiscales y de otras fuentes, autorizados.
- Verificar si se aplicaron medidas de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal establecidas en el Presupuesto de Egresos para el D.F., teniendo presente que los recursos públicos se destinan a mejorar las condiciones de vida de la población.
- Constatar que los mecanismos de control, seguimiento y supervisión de los recursos financieros y presupuestales establecidos se apliquen en la forma y tiempo previstos; y, en su caso, identificar las áreas o actividades susceptibles de mejora.
- Correlacionar las inversiones, costos y gastos efectuados, con los recursos humanos, materiales y financieros e infraestructura utilizados para la consecución de los objetivos con el fin de identificar el costo y proporción de los insumos utilizados por el sujeto de fiscalización.

- Revisar los estudios e investigaciones que existan sobre el tema auditado, o que el sujeto de fiscalización hubiese realizado, a fin de obtener parámetros de comparación, y emitir una propuesta de mejora debidamente sustentada.

5.1.3 Otros criterios de evaluación del desempeño.

Adicionalmente a los criterios de eficacia, eficiencia y economía, la evaluación del desempeño puede complementarse, cuando sea aplicable, con la revisión de la calidad del bien o servicio que se proporciona a la población, la percepción del ciudadano-beneficiario respecto de la atención de sus demandas y necesidades; y la competencia de los sujeto de fiscalización y los servidores públicos para la atención de la política pública, programa, proyecto o actividad en revisión.

Calidad del bien o servicio.

Este criterio tiene como propósito el de verificar que los bienes o servicios (incluso las ayudas que se proporcionan a la población) cumplan las normas y estándares establecidos y que exista claridad, objetividad y transparencia en su entrega y recepción. La falta de calidad se aprecia en las imperfecciones, defectos, reclamos, inconsistencias y efectos colaterales no deseados, las cuales podrían representar un gasto público significativo, originado por no hacer bien las cosas.

Para lograr este propósito se realizan las siguientes acciones:

- Analizar las normas y políticas de operación, elaboración y entrega - recepción de los bienes o servicios que el sujeto de fiscalización proporciona a la población.
- Identificar las circunstancias, lugar y forma en las cuales se interactúa con el ciudadano-beneficiario con motivo de la entrega-recepción del bien o servicio.
- Verificar si el sujeto de fiscalización ha implantado alguna política de calidad relativa al bien o servicio en revisión, analizar sus características y constatar que se esté aplicando conforme a lo previsto.
- Determinar las variables, conceptos o parámetros que pueden ser utilizados para evaluar la calidad del bien o servicio y su entrega - recepción; que se cumplan con dichos parámetros y, en su caso; analizar el origen de las diferencias para sustentar propuestas de mejora.
- Constatar que los procedimientos para la entrega-recepción de bienes o servicios se orienten hacia una atención al beneficiario de forma ágil, transparente, oportuna y equitativa.
- Comprobar que existan mecanismos de control y supervisión respecto de la calidad de los bienes o servicios proporcionados a la población y en cuanto a la recepción y atención de quejas y sugerencias de los beneficiarios.

Ciudadano-beneficiario.

En este criterio se alude al beneficiario directo de la acción pública, al ciudadano integrante de un grupo de población para el cual se generó una política pública, programa, proyecto o actividad institucional, a fin de satisfacer una necesidad o mejorar alguna condición que le afecta. La medición en este criterio se realiza generalmente mediante encuestas, ya que son el mecanismo

para conocer la opinión de los beneficiarios sobre diversos aspectos relacionados con la prestación de bienes y servicios públicos.

Las actividades a realizar son las siguientes:

- Verificar las características específicas que presentan los bienes, servicios, ayudas o beneficios de ley que se proporcionan a la población para cumplir los objetivos y metas de una política pública, programa, proyecto o actividad institucional.
- Precisar el origen y creación del sujeto de fiscalización o los motivos por los cuales la autoridad gubernamental determinó proporcionar a la población determinados bienes, servicios, ayudas o beneficios.
- Verificar la existencia de políticas de atención y servicio a la población objetivo, que tengan como propósito la satisfacción y mejora del ciudadano-beneficiario.
- Investigar los resultados cuantitativos en relación con la población atendida, por centro de atención, región, demarcación u otra clasificación relativa al registro de beneficiarios, con el fin de conocer el universo de éstos y contar con elementos para seleccionar una muestra representativa de ellos.
- Diseñar encuestas y aplicarlas a los beneficiarios para conocer su opinión sobre los apoyos, trámites y atención recibida, entre otros aspectos susceptibles de revisión. Para medir la satisfacción del ciudadano-beneficiario, las encuestas son un medio que permite conocer de manera específica la percepción que los beneficiarios tienen de los bienes o servicios recibidos.
- Verificar que se cuente con mecanismos de supervisión y seguimiento respecto de la atención que se proporciona a los beneficiarios de los bienes, servicios, ayudas o beneficios de ley.

Competencia de los sujetos de fiscalización y servidores públicos.

Este criterio expone si los sujetos de fiscalización son competentes para realizar la tarea que tienen encomendada y si los servidores públicos lo son para realizar su función.

Con el fin de determinar el grado de competencia de los sujetos de fiscalización y sus servidores públicos se realiza lo siguiente:

- Verificar la claridad y congruencia de los objetivos de la política pública, programa, proyecto o actividad institucional con los propósitos del sujeto de fiscalización establecidos en su marco legal y determinar si se cuenta con los instrumentos jurídicos e institucionales que justifiquen su participación.
- Verificar que los servidores públicos encargados tengan la competencia jurídica, hayan sido capacitados y evaluados, cuenten con el perfil requerido y se desempeñen de acuerdo con las normas establecidas al respecto.
- Constatar que se cuente con normas, manuales o reglas de operación que describan las acciones y áreas relativas a la supervisión y verificación del cumplimiento de los objetivos y metas.
- Comprobar si el sujeto de fiscalización cuenta con una estructura orgánica, con personal suficiente, con la infraestructura apropiada y con el equipamiento necesario.
- Realizar entrevistas con los servidores públicos y aplicarles encuestas en cuanto a las actividades que desempeñan, la capacitación que requieren, la evaluación de sus funciones, y su conocimiento del marco jurídico y de los propósitos de los programas, proyectos o actividades en revisión, a fin de identificar elementos susceptibles de mejora.

5.1.4 Elaboración del informe.

En estas fase se elabora el Informe de Resultados de Auditoría para Confronta mediante la integración de los resultados obtenidos en la auditoría realizada, con el propósito de confrontarlos con servidores públicos del sujeto de fiscalización y, en su caso, incorporar la información complementaria que se presente en la reunión de confronta para obtener el Informe Final de Auditoría (IFA).

El proceso mediante el cual se genera el informe consiste en las siguientes actividades:

- Integrar el Informe para Confronta con los hallazgos (resultados) y comentarios. La redacción del informe habrá de ser clara, concisa y precisa.
- Incorporar al Informe para Confronta las modificaciones propuestas así como sus comentarios.
- Enviar al sujeto de fiscalización el oficio de notificación de confronta y el Informe de Resultados de Auditoría para Confronta.
- Confrontar los resultados derivados de la auditoría y recibir en la reunión de confronta la documentación e información que se proporcione.
- Analizar la documentación recibida en la confronta y realizar, en su caso, las modificaciones al Informe para Confronta conforme a la documentación recibida.
- Formular las recomendaciones que se consideren necesarias respecto de las deficiencias e irregularidades detectadas, las cuales serán preventivas y se incluirán en el Informe Final de Auditoría (IFA).
- Integrar la documentación soporte y los papeles de trabajo elaborados durante la ejecución de la auditoría en los legajos correspondientes, a fin de que los resultados y recomendaciones incluidos en el IFA estén debidamente sustentados.
- Verificar y, en su caso, seleccionar la información y documentación pertinente que permita actualizar el Archivo Permanente relativo al sujeto de fiscalización.

5.2 Resultados de las auditorías de desempeño.

De manera general observaremos los resultados y recomendaciones de las auditorías de desempeño pero nos centraremos en una; debido a que será un claro ejemplo de lo que se pretende demostrar en este trabajo.

Del análisis de los resultados y recomendaciones de los 11 Informes Finales de Auditoría (IFA)²⁹ correspondientes a las 11 auditorías de desempeño se resumen en el siguiente cuadro:

²⁹ Los Informes Finales de Auditoría pueden consultarse en la sección Atlas de Fiscalización; o en el Informe de Resultados publicado en la sección de Transparencia – Información de Oficio; ambas en la página www.cmhaldf.gob.mx.

RESUMEN DE RESULTADOS Y RECOMENDACIONES DE LAS AUDITORÍAS DE DESEMPEÑO

Clave	C.P.	Ente	Programa o Rubro	Res.	Rec.	%	Rec. Rei.
APPDE/01/06	2006	Sria. de Salud	Programa 15 "Servicios de Salud"	21	4	19.0	0
APPD/101/06	2006	Sria. de Salud	Programa 17 "Protección Social"	21	12	57.1	0
APPD/102/06	2006	Sria. de Transportes y Vialidad	Programa 27 "Regulación del Transporte Urbano"	17	8	47.1	2
APPDE/04/06	2006	Fondo de Seguridad Pública del D.F.	Programa 06 "Procuración De Justicia"	14*	13	92.9	3
APPD/104/06	2006	Instituto de Educación Media Superior del D.F.	Programa 13 "Fomento y Desarrollo de la Educación y el Deporte"	37	11	29.7	0
APPDE/02/06	2006	Delegación Cuauhtémoc	Ventanilla Única	20	22	110.0	1
APPD/103/07	2007	Consejería Jurídica y de Servicios Legales	Programa 11 "Administración Pública"	25	25	100.0	7
APPD/101/07	2007	Sria. de Gobierno	Programa 09 "Readaptación Social"	22	17	77.3	0
APPDE/01/07	2007	Sria. de Seguridad Pública	Programa 07 "Seguridad Pública"	28	32	114.3	0
APPD/102/07	2007	Sria. de Transportes y Vialidad	Programa 27 "Regulación del Transporte Urbano"	30*	15	50.0	1
APPD/104/07	2007	Delegación Xochimilco	Programa 26 "Regulación y Prevención de la Contaminación y Preservación de los Recursos Naturales"	20	15	75.0	1
Totales.				255	174	68.2	13

NOTA: * En este IFA los resultados se subdividieron, se tomo en cuenta un resultado por cada subdivisión.

Res. - Resultados.
 Rec. - Recomendaciones.
 Rec. Rei. - Recomendaciones reiteradas.
 C.P. - Cuenta Pública.

Del cuadro anterior observamos que de las 11 auditorías de desempeño a las Cuentas Pública de 2006 y 2007 derivaron 255 resultados o hallazgos, es decir, en promedio 23 resultados por auditoría ; y de estos resultados se emitieron 174 recomendaciones, las cuales a su vez generaron 174 recomendaciones con el propósito de que dichos entes apliquen las medidas necesarias para cumplir no sólo con la normatividad, programas y metas establecidos, sino también con las expectativas de la población que recibe sus bienes y servicios.

También observamos que el porcentaje entre los resultados que tuvieron las auditorías y las recomendaciones de las misma; esto nos da un indicio de que tan bien o que tan mal esta operando un programa del Gobierno del Distrito Federal. Pero adicionalmente a esto en la última columna del cuadro encontramos el número de recomendaciones reiteradas, es decir, aquellas recomendaciones que se repiten en una misma auditoría.

Como ejemplo tenemos la auditoría APPD/103/07, Consejería Jurídica y de Servicios Legales, Programa 11 "Administración Pública"; que tuvo como objetivo el evaluar su desempeño en lo correspondiente a las acciones del Registro Público de la Propiedad y Comercio (RPPC), relacionadas con el registro de fideicomisos y la escrituración de testimonios de programas institucionales, inscripciones de actos inmobiliarios y de comercio, certificados de no propiedad y liberación de gravámenes, atención de juicios contenciosos, embargos y amparos, y la operación del Programa de Modernización del Registro Público de la Propiedad y Comercio.

Dicha auditoría arrojó 25 resultados y 25 recomendaciones, es decir un índice de 100% pues de cada resultado derivo una recomendación. Pero eso no es todo de las 25 recomendaciones 7 de ellas se reiteran, de lo cual se deduce que una misma o varias fallas detectadas en la auditoría esta causado diversas irregularidades en varios niveles o actividades del ente auditado.

Es de interés esta auditoría por que sus resultados y recomendaciones exponen de manera adecuada lo que en este trabajo quiere demostrar de acuerdo a los objetivos y definición del problema.

Revisando detalladamente los resultados y recomendaciones de esta auditoría encontramos lo siguiente:

En el *Resultado 4*, se evaluó la eficacia con que se atendieron los Diferentes Tipos de Trámites ingresados al Registro Público de la Propiedad y de Comercio; el sujeto fiscalizado no contó con indicadores que permitiera evaluar la eficacia alcanzada por lo que se diseñó el indicador de "índice de atención", el cual permite identificar el porcentaje de trámites que fueron atendidos en tiempo y fuera de tiempo, respecto del total de solicitudes ingresadas en un período determinado, como se muestra a continuación:

$$\text{Índice de atención} = \frac{\text{Total de trámites atendidos}}{\text{Total de solicitudes de trámite ingresadas en el período}}$$

Se registraron un total de 534,073 solicitudes ingresadas y 530,324 trámites atendidos lo que nos da un Índice de atención del 99.3 %, lo cual es muy cercano al 100% de eficacia; sin embargo al carecer de indicadores propios se emitió la siguiente recomendación: "Es necesario que la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, por conducto de la Dirección General del Registro

Público de la Propiedad y de Comercio, diseñe e implemente indicadores de procesos, gestión y desempeño para medir aspectos relacionados con los insumos, procesos, resultados e impactos, de conformidad con el subcapítulo 3.7, Gobierno Eficaz, Transparente y Cercano a la Gente, del capítulo 3, Orientación del Gasto, del apartado “Política de Gasto” de la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal 2007.”

De este resultado podemos observar que es correcto que la CMHALDF promueva la implementación de indicadores para dar seguimiento a los diferentes actividades de los entes que audita; también vemos la utilidad que tiene un indicador al cuantificar resultados.

Sin embargo el indicador diseñado durante la auditoría no aporta información cualitativa en cuanto a el cómo se realizaron los trámites atendidos, no obstante en el Resultado 7 y 25 veremos que no solamente es importante alcanzar una eficacia próxima al 100%.

En el *Resultado 7* se evaluó la eficiencia con que se atendieron los Trámites por parte del Registro Público de la Propiedad y de Comercio (RPPC), de igual forma que en el Resultado 4, no se contaron con indicadores que permitieran evaluar la eficiencia con la que se realizaron los trámites. Adicionalmente se recomienda que se establezcan tiempos de respuesta en el Manual Administrativo del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, en lo relativo a la tramitología de los actos jurídicos (búsqueda de antecedente registral, constitución de sociedad, adjudicación por herencia, etc.), ya que durante la auditoría se encontró que en la mayoría de estos trámites no se tenían los tiempos establecidos para dar respuesta a los solicitantes. Además se encontró que en cuanto al trámite de Certificados de Adquisición o Enajenación de Inmuebles y Libertad de Gravamen 20 Años, el RPPC no se ajustó al tiempo que su propio manual establece.

En este resultado es correcto que se establezcan tiempos de respuesta para los trámites y se cumplan con ellos, pero más importante sería que se justifiquen esos tiempos, por que bien puede pasar que se establecieran tiempos excesivos y si ya contaran con un indicador de eficacia, sería sumamente sencillo cubrir un índice del 100% de cumplimiento, aunque como veremos en el resultado 25, los beneficiarios de este servicio no estarían nada satisfechos con los tiempo de tramitología que el RPPC ofrece.

En los *Resultados 13, 14, 15 y 16* se evaluó de acuerdo al criterio de economía y estas fueron las recomendaciones emitidas.

En el *Resultado 13*, Origen de los Recursos Se reitera la recomendación expuesta en relación con el resultado núm. 3. que se refiere al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 546 del Código Financiero del Distrito Federal.

En el *Resultado 14*, Modificaciones al Presupuesto Original se recomienda que se “verifique que las justificaciones de las adecuaciones programático-presupuestales que realice sean claras y permitan conocer el motivo que originó la modificación, con base en lo establecido en el apartado IV.3.3, “Adecuaciones Programático-Presupuestarias”, numeral 4, del Manual de Normas y Procedimientos Presupuestarios para la Administración Pública del Distrito Federal.”

En el *Resultado 15*, Comportamiento de los Recursos Ejercidos, se recomienda “se diseñe e implante los registros auxiliares que le permitan llevar a cabo el control presupuestario y la medición del avance físico de sus actividades institucionales, a fin de contar con elementos para evaluar el ejercicio del gasto público como establecen en el Código Financiero del Distrito Federal y los Principios de Contabilidad Gubernamental.”

En el *Resultado 16*, Destino de los Recursos Ejercidos, se recomendó “diseñe e implemente los registros auxiliares que muestren los montos del gasto realizado por cada una de las áreas que integran la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 471, fracción I, del Código Financiero del Distrito Federal.”

También se recomendó “diseñe e implemente los registros auxiliares que muestren de manera sistemática los avances financieros y de consecución de metas de cada una de las áreas que integran la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 544 del Código Financiero del Distrito Federal.”

Si bien es correcto que se cumpla con la normatividad aplicable esto no garantiza que los recursos sean aplicados con economía, pues hay que recordar que la auditoría es de desempeño, aplicando el criterio de economía; no es financiera ni de legalidad.

Pareciera que la profundidad con la que se hizo la auditoría no es suficiente, pues la auditoría de desempeño tiene como propósito fundamental determinar si las dependencias y entidades cumplen no sólo la normatividad, programas y metas establecidos sino que también si los recursos fueron ejercidos, en este caso, con economía.

En el *Resultado 17*, se evaluó la economía del Programa de Modernización Administrativa, en el cual no se encuentran recomendaciones debido a que se “determino que en cuanto a la adquisición del servidor, computadoras personales, no break, impresoras láser y licencias de software, el ente auditado obtuvo mejores precios con respecto al análisis de mercado efectuado y cubrió la calidad solicitada; y respecto de la adquisición de las computadoras portátiles, se contó con información suficiente y competente relativa a precio, calidad, características técnicas y oportunidad de los bienes por adquirir para tomar la decisión en la asignación de proveedores.”

Este resultado es importante por que ilustra que se llegó a esta determinación debido a que la adquisición del equipo de cómputo antes mencionado se hizo por medio de una investigación de mercado y licitaciones correspondientes, lo que posibilitó la comparación de precios y calidades con el fin de que el Programa de Modernización Administrativa operara con economía.

En el *Resultado 21*, se evaluó la calidad en la Accesibilidad de los Usuarios a la Información, no hay recomendaciones debido a que “se constató que, a la fecha en que se hizo la revisión, el RPPC del Distrito Federal cuenta con página web propia que permite acceder a la información general sobre la institución, directorio de funcionarios, información sobre los trámites registrales que se realizan, formatos, requisitos que se deben cumplir, y consulta en línea del estado en que se encuentra un trámite mediante la introducción del folio asignado al momento del ingreso en la Ventanilla Única; sin embargo, no cuenta con mecanismos de pago de derechos en línea, estadísticas, indicadores de gestión y de desempeño⁷, ni línea de acceso a notarios.

Por lo anterior, se determinó que el RPPC del Distrito Federal, se ajustó a lo establecido en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, en lo correspondiente a la instauración de un gobierno digital, empleando recursos tecnológicos que permitan reducir los costos de operación, los tiempos de espera y mejorar la atención al público.”

Observamos que existe una nota al pie de página con el número 7 y dice lo siguiente:” La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal vigente en 2007 no contempla la obligatoriedad de publicar esta información; sin embargo, el artículo 15 fracción IX de la ley vigente a la fecha en que se llevó a cabo la revisión, obliga a los entes del órgano ejecutivo a mantener actualizada la información de los indicadores de gestión.”

Este resultado es relevante por que si bien nos dice que el RPPC se ajusto al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, también nos dice que no se cuenta con mecanismos de pago de derechos en línea, estadísticas, indicadores de gestión y de desempeño, ni línea de acceso a notarios.

Por lo que habría que preguntarnos si la calidad en la Accesibilidad de los Usuarios a la Información se evalúa conforme al cumplimiento o no de la normatividad aplicable.

Habría que recordar que se esta evaluando la calidad del servicio que ofrece el RPPC no si se apega o no a un programa o normatividad. Sin embargo si una persona requiere de los servicios del RPPC encontrará las deficiencias antes mencionadas, lo que le puede causar pérdida de tiempo y recursos, lo cual, en general, disminuye la calidad de vida en el Distrito Federal; lo que se contraponen al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012.

En el *Resultado 24*, Capacitación del Personal del Registro Público de la Propiedad y de Comercio se evaluó la competencia de los actores y se recomendó que se “establezca mecanismos para

garantizar que en la elaboración del Programa Anual de Capacitación se consideren las necesidades del personal adscrito a la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, con base en lo establecido en la “Normatividad en materia de Administración de Recursos para las Dependencias, Unidades Administrativas, Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal” (Circular Uno).”

Es decir que durante 2007 el personal que realizó diversas funciones de registradores, calificadores e inscribidores y el que laboró en las áreas de atención al público (eventuales), no recibió cursos de capacitación tendentes a alcanzar la eficacia y la eficiencia en la prestación de sus servicios. Este resultado es relevante por que se verá reflejado en las recomendaciones del resultado 25.

En el *Resultado 25*, Opinión de los Usuarios de los Servicios Proporcionados por el Registro Público de la Propiedad y de Comercio se evaluó la percepción del beneficiario, en este caso de los usuarios en Ventanilla Única y de los notarios públicos del DF y se llegó a las siguientes tres recomendaciones: se reitera la primera y tercera recomendación del Resultado 7 y se reitera la recomendación del Resultado 24.

Resulta interesante que en este resultado no haya recomendaciones nuevas, pues las recomendaciones presentadas ya habían sido expuestas con anterioridad en la aplicación de otros criterios. Es decir, que las fallas detectadas en los resultados 7 y 24 repercuten directamente en la percepción de los usuarios, faltaría estudiar que si en cumplimiento de los ordenamientos aplicables (leyes, manuales, lineamientos, etc.) repercuten o no en la percepción o mejor dicho en el mejoramiento del servicio o producto que el Gobierno del Distrito Federal presta, en este caso de servicios del RPPC.

A continuación se presentan las principales propuestas de las personas encuestadas en la Ventanilla Única :

Propuestas	(%)
Capacitar al personal	23.9
Agilizar respuestas	20.5
Mejorar las instalaciones	16.8
Aumentar el personal para la operación	13.8
Modernizar el Registro Público	7.8
Simplificar trámites	4.9
Ampliar horarios de servicio	2.6
Reducir el pago de derechos	1.5

En la opinión de los fedatarios, los principales factores que propician los problemas u obstáculos referidos son los siguientes:

Aspectos que propician los obstáculos	(%)
Falta de capacitación del personal	75.0
Desorganización entre las áreas	25.0
La constante renovación del personal encargado de calificar y registrar los testimonios	20.2
Insuficiencia de personal	16.7

Finalmente y de manera general, observamos que en este y los demás Informes Finales de Auditoría (IFA's) no existe resultados, observaciones o recomendaciones de manera general. Así como al principio de cada informe se nos expone los antecedentes, objetivo, alcance, etc., de lo que va a ser y pretende alcanzar dicha auditoría de manera general; no existe una recomendación o resultado que nos de una visión general de lo que se obtuvo en la auditoría; no existe un apartado que integre todos los resultados, hallazgos, observaciones y recomendaciones que permitan al lector obtener una respuesta clara a la interrogante de que tan eficaz, eficiente, económico o satisfecha está la ciudadanía en general.

Hay que entender que un IFA es un documento técnico, de gran extensión y que sólo será entendido en su totalidad por la gente capacitada para ello. Si bien es cierto que así debe de ser por que lo que se ostente en un documento oficial debe estar debidamente sustentado de la manera más clara para que no exista posibilidad de error; debería incluirse un apartado en donde se resuman los resultados y recomendaciones de manera integral y que al menos la ciudadanía que cuente con algún grado aprobado de licenciatura o su equivalente³⁰ lo pueda entender, redactado con una técnica de discurso de divulgación científica³¹; por que recordemos que la fiscalización es parte de una cultura de rendición de cuentas hacia la ciudadanía y es absurdo rendirle cuentas a alguien que no te entiende.

A manera de ejemplo y dándole continuidad a la auditoría vista, este apartado podría quedar así:

³⁰ La ciudadanía del Distrito Federal con estas características es del 23.1 % según el II Censo de Población y Vivienda 2005 del INEGI

³¹ Galán Rodríguez, Carmen; *Análisis del Discurso de Divulgación Científica, Anuario de Estudios Filológicos*, ISSN 0210-8178, vol. XXVI, 137-156 pags.

De la auditoría de desempeño realizada a las acciones del Registro Público de la Propiedad y Comercio (RPPC), relacionadas con el registro de fideicomisos y la escrituración de testimonios de programas institucionales, inscripciones de actos inmobiliarios y de comercio, certificados de no propiedad y liberación de gravámenes, atención de juicios contenciosos, embargos y amparos, y la operación del Programa de Modernización del RPPC; se encontró lo siguiente:

- El RPPC no cuenta con los indicadores necesarios para poder evaluar la eficacia, eficiencia y economía con que se realizan sus labores, lo que a su vez no permite mejorar los servicios que ofrece, ya que dichos indicadores nos muestran cuantos recursos (humanos, materiales, financieros, etc.) se utilizaron al ofrecer cada uno de sus servicios.
- El RPPC incumplió con el Código Financiero del DF al no contar con los registros auxiliares que permitan llevar un control presupuestario, la medición del avance físico y financiero y consecución de sus metas programadas.
- El RPPC incumplió con el Manual de Normas y Procedimientos Presupuestarios para la Administración Pública del D.F. ya que las justificaciones de las adecuaciones presupuestarias se elaboraron en forma general, sin que se especificara a qué actividad institucional se afectó, lo cual no permite conocer con claridad el motivo por el cual se realizaron dichas modificaciones.
- Con respecto al Programa de Modernización Administrativa del RPPC se determinó que en la adquisición de diverso equipo de computo se obtuvieron los mejores precios de acuerdo al análisis de mercado efectuado, es decir, se contó con la necesaria información en cuanto a precio, calidad, características técnicas para tomar la decisión más económica en la asignación de proveedores.
- Se encontró que durante el año auditado el RPPC no capacitó al personal que realizó diversas funciones de registradores, calificadores etc., ni al que laboró en las áreas de atención al público, con la finalidad de mejorar la eficacia y eficiencia en la prestación de sus servicios.
- Lo anterior se refleja con la opinión que tienen los usuarios de los servicios proporcionados por el RPPC, pues a consideración de ellos, los servicios se podrían mejorar si se capacitara al personal, se agilizaran las respuestas, se aumentara el personal, se mejoraran las instalaciones, se modernizara el Registro Público, se simplificaran los trámites, entre otros.
- De igual forma, los notarios públicos encuestados piensan que mejoraría el servicio si se capacitara el personal, hubiera una mejor organización entre áreas, no se renovara constantemente al personal encargado de calificar y registrar testimonios, y si se aumentara el personal.

Podemos concluir que al RPPC tiene algunas fallas, primero que no lleva un control interno adecuado para medir su desempeño (registros auxiliares, adecuaciones presupuestarias, indicadores) y segundo; que la falta de capacitación y personal afecta directamente los servicios que presta el RPPC.

Conclusiones y Recomendaciones.

A lo largo del presente trabajo se expusieron los antecedentes, de manera muy resumida, del como se inicia la fiscalización a partir del siglo XIV y de cómo inicio en México de manera más formal y de su evolución hasta el surgimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal (CMHALDF) y de las transformaciones que ha tenido, ya que esta institución es la encargada de revisar y evaluar la Cuenta Pública del Distrito Federal.

Vimos lo que los expertos nos dicen en cuanto a lo que es la fiscalización, las auditorías gubernamentales, y en especial, las auditorías de desempeño y los indicadores de las actividades gubernamentales.

Posteriormente revisamos lo que la Intosai y la Asofis manifiestan en relación a la al desempeño de los gobiernos nacionales (Intosai) y los estatales (Asofis); por medio de las auditorías de desempeño o rendimiento.

Luego se expuso, de manera concreta, como se evalúa la Cuenta Pública del Distrito Federal a través de la CMHALDF. Específicamente, en este trabajo nos centramos en la evaluación del desempeño de la Cuenta Pública del Distrito Federal; de cómo se realizan las auditorías de desempeño y de los resultados que ofrece al poder legislativo local y a la ciudadanía.

Por lo que podemos concluir que el hecho que la CMHALDF realice auditorías de desempeño es un logro en cuanto a la rendición de cuentas que el Estado tiene como obligación hacia la sociedad; sin embargo las auditorías de desempeño, a mi consideración, pueden mejorarse. Hay que tener en cuenta que este tipo de auditorías son relativamente nuevas, como se expuso, en el Distrito Federal las auditorías de desempeño sólo se han aplicado a partir de las Cuentas Públicas 2006 y 2007, es decir, se realizaron a partir de 2007³². Lo que sigue es mejorar las auditorías de desempeño con la misma observancia de los resultados que arroja, dicho de otra forma, estaremos atentos al desarrollo de su curva de aprendizaje³³.

32 La CMHALDF audita la Cuenta Pública con un año de retraso.

33 Este concepto fue introducido por K.J. Arrow en "The economic consequences of learning by doing", Review of economic studies, 29:153-176 (1962).

Y respondiendo al problema planteado en el presente trabajo, se emiten las siguientes recomendaciones:

- No perder de vista el criterio aplicado (eficacia, eficiencia, economía, calidad, etc.) a lo que se esta auditando; ya que el cumplimiento o no de la normatividad aplicable no garantiza que un bien o servicio sea económico o de calidad.
- La implementación de indicadores que midan las diferentes actividades gubernamentales es inexcusable; pues es un instrumento necesario para cuantificar y cualificar el desempeño de la Cuenta Pública del D.F.
- En los casos en donde los entes ya cuenten con indicadores, es necesario que la CMHALDF dictamine, a través de la Dirección General de Auditoría Programático – Presupuestal y al Desempeño de la CMHALDF, si realmente esos indicadores con los que cuenta el ente miden correctamente y de acuerdo a la eficacia, eficiencia, economía, calidad, percepción ciudadano – beneficiario, etc.; el desempeño de las institución, programa o rubro auditado.
- También se recomienda que en los Informes Finales de Auditoría se incluya un apartado, que de manera integral resuma, tomando en cuenta todos los resultados y recomendaciones, que tan bien o que tan mal es el desempeño del programa, ente o rubro que se auditó. Asimismo, este apartado debe ser redactado con una técnica de discurso de divulgación científica para que la ciudadanía que cuente con algún grado aprobado de licenciatura o su equivalente tenga comprensión de lo que lee.³⁴
- Adicionalmente, la CMHALDF debe dar la asesoría y capacitación para que de así requerirlo, la ciudadanía en general pueda profundizar en el entendimiento de la diferentes documentos que la CMHALDF emite y en la cual se sustentan los resultados y recomendaciones derivadas de las auditorías.
- Con el fin de incluir la participación ciudadana, se debe dar difusión a la labor que realiza la CMHALDF, es decir, que la ciudadanía sepa que es lo que se hace en esta institución y que se pueda acercar para conocer el desempeño que tiene la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal.

³⁴ Esto deberá incluirse en las guías y manuales de auditoría de la CMHALDF, en la fase “Elaboración de Informes”.

Bibliografía.

Roberto Salcedo Aquino; Experiencias de México en Auditorías de Desempeño; ASF, 2003, 35 pags.

Comité de Normas de Auditoría (INTOSAI) ;Directrices de aplicación de las normas de auditoría del rendimiento, 2003, 164 pags.

INTOSAI: INTOSAI: 50 años, 1953-2003 ; Publicación monográfica de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2004, 166 pags.

ASF, Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de Mejora 2009 , Ed. Color, 2009, 120 pags..

OLACESF, Guía Para La Evaluación Del Desempeño De Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2008, 74 pags..

Comisión de Normas de Contabilidad (INTOSAI),Guía de implantación del marco de normas de contabilidad para las EFS: Exposición y Análisis de la Dirección sobre información financiera, del rendimiento y de otras clases;;, 2001, 55 pags.

Federación Latinoamericana de Auditores Internos, Marco Integrado de Control Interno para Latinoamérica; 2004, 77 pags.

Guía para las normas de control interno del sector público; Comité de normas de control interno (INTOSAI), 2004, 85 pags.

Contraloría de los EE.UU.,Normas de Auditoría Gubernamental; Ed. Proyecto, 2004, 14 pags.

CMHALDF,Manual General de Auditoría; México D.F., 2008, 55 pags.

CMHALDF,Manual de Selección de Auditorías; México D.F., 2009, 19 pags.

CMHALDF,Guía de Auditoría de Desempeño; México D.F., 2008, 57 pags.

Publicaciones:

Guillermo M. Cejudo La Construcción de un Nuevo Régimen de Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas: Serie: Cultura De La Rendición de Cuentas;; Ed. Helvética Impresos, 2009, 98 pags.

INTOSAI, Control Interno: Brindando las Bases para la Rendición de Cuentas en el Gobierno. Una introducción al control interno para gerentes en organizaciones gubernamentales; 2001, 8 pags.

Comisión de Normas de Control Interno (INTOSAI),Directrices referentes a los informes sobre la eficacia de los controles internos: Experiencias de las EFS en la implantación y la evaluación de los controles internos;;, 2008, 20 pags.

INTOSAI, Plan Estratégico 2005 – 2010; 2005, 32 pags.

En Internet:

Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

<http://www.cmhaldf.gob.mx/>

Auditoría Superior de la Federación

<http://www.asf.gob.mx/>

Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C.

<http://www.asofis.org.mx/>

Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

<http://www.intosai.org/es/portal/>

Anexos.

Fuentes de Información.

Documentos normativos de corto plazo.

- Ley de Ingreso del Distrito Federal.
- Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Documentos normativos de mediano plazo.

- Plan Nacional de Desarrollo (PND).
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

Instrumentos de control y rendición de cuentas.

- Cuenta Pública de Distrito Federal.
- Informes de Avance Programático – Presupuestal (IAPP).
- Opiniones sobre el Informe de Avance Programático – Presupuestal (OIAPP).
- Decreto relativo a la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal.
- Versiones Estenográficas de comparecencias de funcionarios públicos.
- Informes de los titulares de las entidades del sector paraetatal.
- Informes de evaluaciones externas realizadas por despachos consultores o instituciones académicas.

Documentos internos de los sujetos de fiscalización.

- Decreto de creación.
- Actas constitutivas.
- Contratos de fideicomisos.
- Ley orgánica.
- Estructura orgánica.
- Manuales de organización
- Estados financieros dictaminados.

Matriz de Aplicación de Selección.

De la Matriz de Criterios de Selección se tomarán los 8 programas con mayor puntaje (columna 12), teniendo en cuenta que cada programa podrá asumir el valor de 1 o valor nulo por cada columna (de la 1 a la 11) y tendrá el siguiente formato:

Programa o rubro	Importancia relativa			Interés general		Presencia y cobertura		Exposición al riesgo		Interés para la autoridad		Total
	Participación en el gasto total	Variación absoluta	Variación relativa	Programas prioritarios	Programa especial	Programas no auditados	Programas de nueva creación	Variaciones en las metas físicas y financieras	Programas a cargo de entes de nueva creación	PGDDF*	PND*	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
PROGRAMA 06 "PROCURACIÓN DE JUSTICIA"	1	1	1	1	0	0	0	1	0	1	1	7
PROGRAMA 26 "REGULACIÓN Y PREVENCIÓN DE CONTAMINACIÓN"	0	0	1	1	0	1	1	0	0	1	1	6
VENTANILLA ÚNICA	0	0	1	0	0	1	1	1	1	0	1	6
PROGRAMA 11 "ADMINISTRACIÓN PÚBLICA"	1	0	1	0	0	0	1	1	0	1	0	5
PROGRAMA 09 "READAPTACIÓN SOCIAL"	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	4
PROGRAMA 17 "PROTECCIÓN SOCIAL"	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	4
PROGRAMA 27 "REGULACIÓN DEL TRANSPORTE URBANO" 06	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2

Nota: Los datos contenidos en la matriz son meramente ilustrativos.

* Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

** Plan Nacional de Desarrollo.