

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.

**LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y SU IMPACTO ADMINISTRATIVO EN
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. EL CASO DE LA COMISIÓN NACIONAL
DEL AGUA.**

TESINA

EN LA MODALIDAD DE INFORME DE PRÁCTICA PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ESPECIALIDAD ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

JORGE GUSTAVO ANAYA VITE.

ASESOR:

JOSÉ LUIS GUTIÉRREZ FRAGOSO.

CIUDAD UNIVERSITARIA, 2013.

Índice

Introducción	1
Capítulo I. Contexto general de la rendición de cuentas	
1.1 Qué es la rendición de cuentas.....	8
1.2 Características de la rendición de cuentas.....	15
1.3 Mecanismos de rendición de cuentas.....	17
Capítulo II. El control en México	
2.1 Importancia del control en la Administración Pública.....	20
2.2 Definición de control.....	21
2.3 Sujetos activos del control dentro de la administración pública.....	27
2.3.1 Control interno. Secretaría de la Función Pública.....	29
2.3.2 Control externo. Auditoría Superior de la Federación.....	32
2.3.2.1 Tipos de acciones que promueve la ASF.....	40
Capítulo III. Comisión Nacional del Agua	
3.1 Marco jurídico y atribuciones principales de la Comisión Nacional del Agua.....	45
3.2 Estructura orgánica.....	49
3.3 Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores.....	55
3.3.1 Estructura orgánica de la Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores.....	57
3.3.2 Actividades.....	58
Capítulo IV. Análisis del proceso de atención de auditorías o revisiones y seguimiento a las acciones emitidas de la Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores	
4.1 Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU).....	67
4.2 Macroproceso de la Atención a Auditorías y Compromisos Institucionales.....	69
4.2.1 Subproceso de atención a auditorías.....	72
4.2.2 Subproceso de seguimiento a los resultados y observaciones preliminares y finales.....	88
4.2.3 Subproceso de seguimiento al informe de la Cuenta Pública.....	98
4.3 Diagnóstico del Macroproceso de la Atención a Auditorías y Compromisos Institucionales	106

Conclusiones	112
Anexos	120
Bibliografía	126

SIGLAS

Auditoría Superior de la Federación (ASF)

Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)

Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores (CAOF)

Coordinación General de Revisión y Liquidación Fiscal (CGRLF)

Órgano Interno de Control (OIC)

Programa de Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas (APAZU)

Secretaría de la Función Pública (SFP)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Subdirección General de Administración (SGA)

Subdirección General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento.
(SGAPDS)

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

Dedicatoria

Dedico este trabajo a mamá, papá, hermana, hermano y sobrina,
ustedes me demostraron que los héroes no sólo están en los comics sino que
los puede tener a mi lado.

Gracias por el fuego.

*"It was the last breath of an old life and the beginning of a new era." Patti
Smith, 1974.*

"quién lo diría los débiles de veras nunca se rinden" Mario Benedetti, 1999

INTRODUCCIÓN.

La rendición de cuentas en México vino acompañada del cambio del régimen político-partidista, y es que sin detenerse en si el triunfo de la oposición fue a favor o en contra del gobierno y la sociedad mexicana, pues trajo cambios trascendentales que modificaron las prácticas dentro de la administración pública.

Aunque el panorama socioeconómico sigue siendo el mismo, el antes y el después del año 2000 en la realidad mexicana cambió, al menos desde el punto de vista de mejores prácticas en la Administración Pública Federal, una de ellas fue promover la política de rendición de cuentas, que es la obligación de *rendir* por parte del poder ejecutivo cómo gastó los recursos federales, y si se apegaron a la principios de eficiencia y racionalidad en el gasto público. En este caso el Poder Ejecutivo –la estructura administrativa se compone por las Secretarías de Estado, Presidencia de la República y la Consejería Jurídica, además de las entidades del sector paraestatal- le rinde cuentas al Poder Legislativo, con la presentación de la Cuenta Pública, así como con el Informe de Avance de la Gestión Financiera.

Actualmente el gobierno mexicano se suscribió a la política de Gobiernos Abiertos, impulsada por los mandatarios de Estados Unidos y Brasil que, entre otras consideraciones, tiene como objetivo principal transparentar las actividades que realiza el gobierno, es decir, hacer del conocimiento público el manejo del gasto público en actividades que se consideran prioritarias para el país, formuladas de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Entre otros aspectos de dicha política se encuentra el supuesto de disminuir el índice de corrupción dentro de la administración pública, que genera entornos negativos para el desarrollo de la vida nacional de un país.

Coherentemente a lo que se realiza con el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 en México, que se enfoca en “Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas” y “Fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control interno de la Administración

Pública Federal para que contribuya a la efectividad y el desempeño de las instituciones”, se pretende detectar o corregir irregularidades en el uso de recursos públicos federales, proponiendo una serie de mecanismos que formalizan en establecer un canal de comunicación entre gobierno y ciudadanía, a través del acceso a la información pública, que se genere un código de ética de los servidores públicos dentro de la administración pública teniendo como resultado la legitimación de servidores públicos, y a su vez que se tengan medios para sancionarlos en caso de su actuación vaya en contra de los objetivos de este Programa.

Por tanto la rendición de cuentas permite profundizar en la forma en la cual se lleva a cabo el proceso de control de la gestión financiera, que alineada a la política de Gobiernos Abiertos y al Programa Nacional de Rendición de Cuentas, se trata de explicar la importancia del control para el cumplimiento de los objetivos fijados en el Plan Nacional de Desarrollo, ya que señala que “su propósito es positivo”, es decir, verificar que se cumplan.

Se podrá inferir que el gobierno mexicano había propuesto una herramienta que motivara a la participación de la sociedad civil o sólo fue un compromiso de campaña, vale la pena pensar que estos dos acontecimientos inauguran lo que se ha venido escuchando: la construcción del sendero de la democracia, ya que es imposible hablar de rendir cuentas cuando alguno de sus elementos no se encuentra presente, pues en un principio la implementación de tal política se veía con un halo de incertidumbre por parte de la sociedad ya que la confianza hacia los gobernantes no se tenía, aparte se hacía imposible que algún funcionario público de cualquier nivel iba aceptar ser cuestionado por sus responsabilidades públicas.

Tanto gobierno como sociedad no sabían cómo utilizar el novedoso concepto, aunque a últimas fechas se ha visto el despertar ciudadano en contra de la impunidad y la corrupción que se vive a diario en el país, los acontecimientos negativos ya no son ajenos a cada individuo, se sienten y tratan de pedir justicia no sólo por los medios tradicionales –que dejan mucho a desear- sino a través de alzar la voz y de mantenerse informado. El reto actual es tolerancia a la libre expresión y de ideas, información veraz y objetiva,

debate tanto de gobierno y sociedad, esto último le da más sentido, a lo que en esta investigación se encontró, que es rendición de cuentas.

Los retos que ha afrontado la rendición de cuentas pueden verse reflejados en esta investigación desde el arraigo del concepto en el contexto actual que sería la formal institucionalización, es decir, el diseño institucional que como refieren Sergio López Ayllón y Mauricio Merino (2008: 18 y 19) se puede hablar de cuatro conjuntos de disposiciones en torno a la rendición de cuentas: 1) normas de planeación democrática; 2) presupuesto con base en resultados; 3) sistema de fiscalización, y; 4) sistema de responsabilidades administrativas, la tercera de ellas es la guía de este trabajo.

El objeto central del informe de práctica profesional se deriva del punto tres la fiscalización, desde la perspectiva de quien atiende los resultados de la fiscalización realizados por un órgano fiscalizador, por ello que la materia principal de este trabajo se basa en describir el proceso de atención de auditorías por parte de la Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores en la Comisión Nacional del Agua. Con base en mi experiencia de práctica profesional en esta unidad administrativa que tiene como funciones el seguimiento, análisis e integración de los requerimientos y observaciones generadas por la Auditoría Superior de la Federación y otros organismos fiscalizadores, siendo el canal de comunicación entre la CONAGUA y la Auditoría Superior de la Federación y demás organismos fiscalizadores. La creación de esta unidad administrativa en la Comisión deriva en que cada año, la revisión de la cuenta pública incrementaba el número de auditorías a la par de que se recibían informes o auditorías de otros organismos fiscalizadores, que impedía que las unidades administrativas sujetas a revisión tuvieran a bien solventar los requerimientos de los organismos fiscalizadores.

La labor principal de la Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores comunica a las unidades administrativas de la Comisión que son objeto para auditar por parte de Auditoría Superior de la Federación u otro organismo fiscalizador dirigiendo las acciones necesarias para dar respuesta a los requerimientos y observaciones presentadas ya sea por Auditoría Superior de la Federación, Tesorería de la Federación, o el Órgano Interno de Control.

Entre tanto el objetivo del trabajo se resume de la siguiente manera: examinar el marco conceptual de la rendición de cuentas, análisis del control gubernamental en la administración pública de México y, por último observar el impacto generado de la implementación de la política de rendición de cuentas derivando en un buen gobierno acorde al sistema democrático a través de la perspectiva de “Responsabilidad como control de los abusos.”

Es así que surge la necesidad de cuestionar si la Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores apoya o restringe el acceso de información al momento de coordinarse con el proceso de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación. Si bien su creación puede contravenir a los principios de un buen gobierno, en el aspecto de que cueste menos, por otro lado puede actuar bajo otros principios como el de actuar transparente y de gobierno profesional.

El desarrollo de la investigación queda de la siguiente forma: el Capítulo primero, Contexto General de la Rendición de Cuentas, contiene conceptualización concreta de lo que es rendición de cuentas, ubicándola en el contexto de democracia, los autores representativos, qué elementos y mecanismos lo integran.

En el segundo capítulo Control en México su contenido se deriva de los mecanismos operan en la rendición de cuentas, uno de ellos es el control, por lo que se considera necesario ahondar en él, ya que el tema ofrece un panorama para entender lo que realiza la Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores, donde se describe los tipos de control, para así abordar el control administrativo y su clasificación, de la cual deriva la actuación del Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación.

En el tercer capítulo Comisión Nacional del Agua, la intención es contextualizar el objetivo de describir el proceso de atención de auditoría en este órgano desconcentrado, por lo que contiene aspectos relevantes como la creación del órgano, el marco normativo que los sustenta, así como su estructura orgánica, de la cual se desarrolla el apartado específico de la Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores, qué facultades tiene,

cuando se creó y con qué objetivo, la estructura funcional. Además de explicar las actividades realizadas como parte de la práctica profesional

En el cuarto capítulo, Análisis del proceso de atención de auditorías o revisiones y seguimiento a las acciones emitidas de la Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores, parte del supuesto de la necesidad de vigilar el correcto uso del gasto público en programas federales que son ejecutados por las dependencias del poder ejecutivo, por parte de la Auditoría Superior de la Federación inicia el proceso de fiscalización de los recursos ejecutados por la Comisión Nacional del Agua, por lo tanto se describe el Macroproceso de la Atención a las Auditorías y Compromisos Institucionales de la Coordinación, y se sigue cada paso del proceso ejemplificando con la atención de la auditoría denominada 68 al Programa de Agua Potable en Zonas Urbanas.

Por último, en el apartado de conclusiones contiene reflexiones en torno al sistema de rendición de cuentas, y de las observaciones a partir de la experiencia dentro de la administración pública federal tomada del estudio de caso de la Comisión Nacional del Agua.

CAPÍTULO I. CONTEXTO GENERAL DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

La rendición de cuentas dentro de un régimen democrático, como lo propone la teoría, donde la democracia es el género y la rendición de cuentas la especie, reconoce la transición de un gobierno por estar al nivel que se requiere hoy en día, ya que citando de ejemplo la época del absolutismo monárquico, antes de la revolución francesa, en el cual no era necesario informar al pueblo el estado que guardaba el reino, ni en que se gastaba, aunque luego el pueblo tomó conciencia reclamando derechos políticos y civiles que garantizaran equidad social, uno de ellos pudo ser el derecho a elegir a un representante para cargo político y obligar a este para que informe y explique sobre sus obligaciones públicas.

En la construcción del régimen democrático¹, se puede observar cómo la sociedad ha tomado conciencia y reclama al gobierno para rendirle cuentas de lo realizado, por otro lado está la vigilancia dentro del mismo gobierno para prevenir abusos o irregularidades dentro del ejercicio de poder, por lo tanto la rendición de cuentas se considera materia prima para ir diseñando el andamiaje que sostiene a un régimen democrático.

Se observó como en los últimos veinte años se acentuó más el concepto de rendición de cuentas en nuestro país. La administración pública mexicana requería de un cambio en sus procesos administrativos, aunque el cambio ha sido lento derivado del arraigo de la práctica de la corrupción dentro de las instituciones, obteniendo cambios en el contexto nacional.

El régimen democrático mexicano ha experimentado varias etapas que recae en un sistema de partido hegemónico durante setenta años, luego más de una década de gobierno de oposición, esta particularidad, en el sistema político del país, ha hecho que más que haber un régimen democrático, ha existido de hecho un régimen no-democrático, se encontró (J. J. Linz (1975),

¹ De acuerdo con Leonardo Morlino (1985: 88) resume que un régimen democrático “implica competencia política y existencia de oposición; sufragio universal y otras formas de participación; elecciones libres competitivas y a intervalos regulares; electividad de todos los cargos públicos más relevantes; partidos en competencia; fuentes de información diversas y alternativas.”

citado por Morlino, 1985, p.27) en el cual realiza una tipología de regímenes no democráticos, en el cual estudia las transiciones históricas de cada país por medio de cambio del régimen.²

La forma de llevar a cabo la rendición de cuentas requiere de un institucionalismo fuerte, que refleje su actuación por medio de mecanismos formales e imparciales que apremien o castiguen cuando sea necesario; se ha afirmado que aun es incipiente sobre todo en su ámbito de aplicación (Solares Mendiola, 2004), ya que en los niveles estatal y municipal se puede observar una imprecisión de lo que es la rendición de cuentas, a pesar de contar con un marco jurídico básico, aún, no se ha capacitado a los funcionarios públicos para realizarlo.

Por lo que fue uno de los puntos que incentivaron a la modernización administrativa, ya que no es el hecho de reformar al gobierno bajo lógicas de mercado o cambios en el sistema financiero mundial, también responde a razones internas como lo son “compromisos electorales”. El punto a entender en la reforma es dar “respuesta a una demanda social” (Pichardo Pagaza, 2004: 79). Y por último la alternancia política del 2000, resultó una transformación dentro de la gestión pública, ya que como compromisos de campaña del partido ganador, tuvo a bien a rediseñar o instaurar procesos que fueran adecuados a la lógica del contexto interno y externo del país.

Al día de hoy entre los temas que se han discutido son la parte presupuestal, es decir, la verificación y control del gasto público, y lo relativo a la fiscalización del gasto público, que merece discutirse su desempeño.

La directriz a la que se enfocó el rediseño de la gestión pública en México fue de innovación y calidad, es decir, innovación en los procesos administrativos, renovación de la ética del servidor público, y la mejora constante de estos.

² J.J. Linz argumenta que para el caso de México en los primeros años después de la revolución, el país estuvo inmerso en un tipo de régimen no democrático, denominado “estatalismo orgánico”, en el cual la base para legitimar el poder se basa en estructuras donde se defiende el interés de masas, por medio de sindicatos u otro tipo de instituciones que refrenden la ideología corporativista, es decir, “la representación en base a las unidades económicas y/o sociales”, además esta subtipo de democracia se caracteriza por “controlar de ciertos sectores de la comunidad política”, aunado a la existencia de partido(s) que tengan relevancia en la vida política (Morlino, 1985:98)

1.1 Qué es la Rendición de cuentas.

Rendir cuentas es dar o pedir explicación de los actos individuales de alguien a otro individuo, en la vida diaria, todos somos sujetos de rendir cuentas o de pedir cuentas, cuando un padre le pregunta a su hijo donde estaba a tales horas, en el trabajo el gerente de ventas le pide a su subordinado remita los informes de las ventas de cierto mes o de todo el año, en cualquier momento puede aparecer el acto de exigir cuentas de lo que hizo; aunque precisamente no es lo que se esté buscando en esta investigación, intenta dar una introducción de lo que es rendir cuentas en la administración pública como obligación de todo servidor público, ya sea designado por elección popular o por nombramiento de un superior jerárquico.

El ir y venir de lo que, realmente, significa Rendición de Cuentas, deriva de trasladar un concepto que se arraiga dentro de un contexto político anglosajón (Schedler, 2008:11), y que tiene a ser comprendido para el caso de México como rendición de cuentas, como se mencionó anteriormente el hecho de dar a conocer las acciones resultado de la toma de decisiones, en el ámbito político, es obligación de todo funcionario público.

La ambigüedad que ha provocado esta traslación conceptual origina el debate para precisar la aplicación de dicho concepto, no solamente como es llevado a la práctica sino también que medios basa su aplicación.

En el acto existen dos teóricos fundamentales que orientan el debate para entender este concepto, Andreas Schedler y Guillermo O'Donnell, el primero bajo el método deductivo para examinar uno a uno los elementos que componen a la rendición de cuentas, mientras O'Donnell lo estudia desde distintos ámbitos de aplicación.

El politólogo Andreas Schedler (2008: 13) explica que el argumento central del concepto *accountability* en si conlleva dos nociones, por un lado, "es la obligación de funcionarios públicos a informar y explicar sobre lo que están haciendo", que en su acepción original se denomina *answerability*, que se entiende por dar respuesta; por otro lado la manera de castigar a un político, es decir, responsabilizándolo por su mala actuación o por no cumplir con sus

deberes públicos, se entiende como *enforcement*, que puede ser entendido como implementación de castigo, como medida correctiva, de acuerdo con el uso de este concepto en varios países sajones en donde puede significar cumplimiento o hacer valer la ley.

*Accountability*³ o la rendición de cuentas, como se ha venido a designar en varios países de idioma español se define, según Schedler (1999:14), como “capacidad para asegurar que funcionarios en el gobierno son responsables [answerable] de sus acciones.” Se deduce que la rendición de cuentas es una medida correctiva y preventiva de las acciones realizadas por un funcionario público.

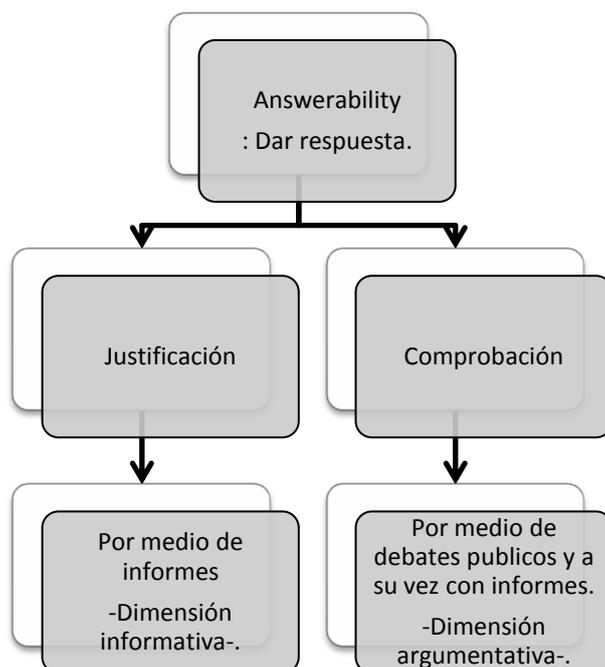
En el concepto se encuentran elementos distintivos que complementan su forma de aplicación, el mismo autor menciona que debe a que su significado es inclusivo y coincide con otros términos como control, verificación, vigilancia, castigo, restricción, omisión, supervisión, véase (Schedler, 1999) con el objetivo principal de asegurar el ejercicio de poder. Por ejemplo no podemos entenderlo si no se encuentra dentro de un contexto democrático, también no sería entendido si hubiera censura de la información, aunado a la apatía de la sociedad.

Schedler (2008: 13) refiere que existen tres elementos básicos de la rendición de cuentas que son: la información, justificación y castigo -en el texto original aparecen como *enforcement, monitoring and justification*-, planteando que de éstos surgen medidas o mecanismos para “domesticar el poder”, tales como la fiscalización de recursos públicos, derivado de esto las auditorías, o los medios de vigilancia y control que operan dentro de una organización, su objetivo principal es prevenir o corregir errores en los procesos administrativos en la ejecución de los recursos financieros o en el cumplimiento de los objetivos de programas que tenga a su reserva cualquier organización pública.

³ Y es que en el mismo *Diccionario de Oxford español-inglés, inglés-español* (2009: 317) se ha tratado de traducir como “responsabilidad de la que hay que dar cuenta”, es decir, rendir cuentas o rendición de cuentas.

La *answerability* puede traducirse o entenderse como dar respuesta⁴, a partir de dicho concepto se abren dos posibilidades para ejercer la rendición de cuentas, uno es la justificación que es la manera que “se les pide a los funcionarios públicos que **informen** sobre sus decisiones”, y la otra es la de comprobación la cual es pedir “que **expliquen** sus decisiones” (Schedler, 2008: 14).

Cuadro 1.1



Elaboración propia, Fuente: Schedler, ¿Qué es la rendición de cuentas?, 2008

Tanto informar y explicar sobre las responsabilidades y toma de decisiones de los funcionarios públicos puede atenderse, en los dos casos, bajo la obligación de las leyes, pero puede obedecer a razones distintas, por ejemplo en el caso de informar –dimensión informativa-, el hecho se realiza bajo el supuesto de cumplimiento legal de ciertas leyes de tipo contable y financiero –Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria o la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación - que mencionan que debe existir un reporte o informe para dar a conocer el estado que guarda la

⁴ Andreas Schedler lo utiliza como responsabilidad, “proviene del latín 'responsum', que es una forma de ser considerado sujeto de una deuda u obligación”, y de acuerdo a los principios que rige a dicho concepto, el más acertado para esta investigación es el de “Asumir con prestancia las consecuencias que las omisiones, obras, expresiones y sentimientos generan en la persona, el entorno, la vida de los demás y los recursos asignados al cargo conferido.” Véase <http://es.wikipedia.org/wiki/Responsabilidad> [Consultado jueves 16 de febrero de 2012].

contabilidad gubernamental, por mencionar algunos ejemplos: el Informe de Avance de la Gestión Financiera, el Informe de Gobierno, el Informe de Labores, y el Informe de la Cuenta Pública, este último llega a ser de gran importancia, ya que es el insumo para la función de fiscalización por parte de la Entidad Superior de Fiscalización, la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Vale la pena mencionar que de lo anterior, María del Carmen Pardo (2008: 6) menciona “producir información no es necesariamente rendir cuentas, lo que queda claro [...] es que pueden identificar los sujetos de elaborar informes, a quienes entregarlos y qué tipo de información se debe entregar”, y más adelante reflexiona sobre lo eficaz de estos instrumentos, si realmente son mecanismo que inciden en un verdadera práctica de rendición de cuentas.

Como se venía diciendo informar y explicar obedecen a dos aconteceres distintos, por su parte explicar –la dimensión argumentativa-, conlleva solicitar a un funcionario público justificar el motivo por el cual llevó a cabo tal acción para incurrir en una responsabilidad administrativa, para luego, resarcir el daño causado. Este tipo de supuesto Andreas Schedler (1999:14) explica que el funcionario público “es responsable ante alguien implica la obligación de responder a una pregunta desagradable.”

Así mismo la dimensión informativa y argumentativa de la rendición de cuentas es complementaria entre sí, aunado a la dimensión de sancionar, con el único objeto de vigilar el ejercicio de poder. La información es un componente que sostiene a los otros dos pilares la justificación y la sanción. Y existe otro componente crítico que le agrega valor al concepto, el dialogo que permite confrontar la información solicitada, es decir justificando, haciendo preguntas esperando respuesta convincentes. Y como dice Schedler (2008: 14-15) “es un derecho a la crítica y al dialogo.”

En la rendición de cuentas la sanción representa un acto de credibilidad, que pone en evidencia la falta de precisión de servidores públicos en la toma de decisiones que llegan a impactar de forma negativa en el uso del poder. El discurso de la rendición de cuentas deja de ser un mero monologo para ser un debate crítico que se compone de discutir y analizar, de confrontar con la veracidad o al menos con la objetividad de los hechos.

El sistema de rendición de cuentas adolece en parte porque los mecanismos de sanción no son los adecuados, y anteriormente se mencionó no sólo es poner a disposición –pública- la información, sino que requiere de fortalecer tanto institucional como en los procesos que van en contra de prácticas de corrupción.

El sólo traspaso de información que compruebe el ejercicio de actos administrativos que impacten de forma negativa en el ejercicio de poder sin que haya sanción -por lo tanto no tenga consecuencias con el objetivo de reparar el daño hecho-, no define a la rendición de cuentas, sino la debilita y rompe con la estabilidad de ella ya que no permite el proceso que tiene de información, justificación y sí no hay sanción, pues no hay ejercicio completo de rendición de cuentas.

Al día de hoy la crítica se centra en la debilidad de aplicación de sanción, enfatizando en los modelos institucionales, que como apunta Guillermo O'Donnell (2004), citado por Peruzzotti (2006: 248), representan un déficit en la rendición de cuentas, ya que para él la *accountability* electoral “habilita a los representantes políticos, aún no existe una red de agencias capaces de controlar y castigar las acciones que puedan ser calificadas como ilegales o corruptas.”

Por su parte Delmer D. Dunn (1999: 299), citado por Ugalde (2002: 27), sugiere que para un buen ejercicio de rendición de cuentas, lo que más cuenta son las “sanciones y remociones”, si bien es cierto con este elemento se puede premiar o castigar algún funcionario público para tratar de controlar el ejercicio del poder. John Ackerman(2008), sugiere lo mismo, al decir que la rendición de cuentas es un “proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes.”

Desde la perspectiva de Guillermo O'Donnell la rendición de cuentas la clasifica en rendición de cuentas horizontal y vertical, la primera es “la existencia de agencias estatales con autoridad legal [...] para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes”; la

segunda supone “una relación entre desiguales”, es decir, gobierno y sociedad, como puede ser el caso de la rendición electoral.

A razón de la perspectiva de Guillermo O’Donnell (2004), el concepto de rendición de cuentas –vertical y horizontal- se arraiga en componentes como la democracia, el liberalismo y el republicanismo, en el caso de la democracia para él aplicar dicho concepto en América Latina era hablar de “poliarquías” – concepto definido por Robert A. Dahl⁵-, que si bien entre uno u otro componente existen contradicciones de pensamiento pero que en la práctica, es decir cuando se plasman en la Constitución son necesarios para poner a prueba el ejercicio de rendición de cuentas, O’Donnell (1998:113) menciona lo siguiente “la rendición de cuentas vertical implica la presencia de la democracia”, en el caso específico que los ciudadanos pueden ejercer su derecho de escoger quien los gobernara y pueden libremente expresar sus opiniones y demandas, “la debilidad de la rendición de cuentas horizontal implica una debilidad correspondiente en el liberal y también los componentes de republicanos muchas nuevas poliarquías.”

En tanto que la rendición de cuentas horizontal puede estar basada en la hibridación de corrientes de pensamiento que por un lado plantea el establecimiento de derechos sociales como los enmarca la actual Constitución mexicana, pero que a su vez existen algunos que exigen ser sometidos a la ley como el caso de ocupar un cargo público, la existencia de agencias o instituciones “ autorizadas y dispuestas a supervisar, controlar, corregir, y si es necesario sancionar las acciones ilegales por parte de otras agencias estatales” (O’Donnell, 1998), las agencias de rendición de cuentas de balance son los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de un Estado ejerce y que trata de balancear con el fin de mediar la actuación de cada uno. Por otro lado se encuentran instituciones asignadas que supone “pueden ser eficaces en prevenir o disuadir acciones ilegales de las instituciones estatales que supervisan” (O’Donnell, 2004:22) menciona que son proactivas que se debe en

⁵ Para O’Donnell (2004) el concepto de poliarquía lo entendía como democracia política contemporánea, para definirla partió de la atributos que Dahl confiere a tal concepto, él decía que era la autoridad para ejercer el poder político por parte de ciudadanos electos en elecciones libres y justas, y que aquellos ciudadanos que tengan a bien a participar o a ejercer su derecho para postularse a un cargo público, además de practicar la libertad de expresión y el acceso a información.

medida de la autonomía que pudieran gozar, esto se puede alcanzar con el grado de profesionalización del personal que la integra, en la autonomía de recursos financieros, y sobre todo en la no interferencia de la clase política en la decisiones que apelan, ocurre lo contrario en instituciones de México.

Por último, O'Donnell refiere que la rendición de cuentas vertical y horizontal no debe verse como unidades divididas sino complementarias necesarias “para mejorar la calidad de la democracia”, aunado a componentes, como los que menciona Robert A. Dahl, libertad de expresión, medios de comunicación y opinión pública objetiva, acceso y difusión de la información, y antes que nada que “los gobiernos nunca se olvidan de que deben su autoridad a los gobernados.”

Esto plantea definir cuáles son los mecanismos de rendición de cuentas como es el control y la fiscalización del gasto público –rendición de cuentas horizontal-, y la transparencia en el cual la sociedad accede a la información pública –rendición de cuentas vertical-, aunque esta última sea débil en cuanto a la aplicación de sanciones.

En la teoría existen otro tipo de redición de cuentas política (Day & Rudolf, 1987: 26-28), es aquella en la que la autoridad delegada es responsable de sus actos ante la gente, donde sus actos son cuestionables y deben justificarse, adelante mencionan, que la acción y la explicación deben ser acordes, es decir, “los canales de comunicación están operando y si hay sanciones suficientes para obligar a justificar si es necesario”, y concluyen diciendo que es necesario la apertura de este proceso, en cuanto a la disponibilidad y acceso de la información necesaria para evaluar las acciones. Para el tiempo en el que ellos escribieron el libro aún el término era nuevo, dado que no había la estructura institucional bien definida para llevar a cabo.

El otro tipo es la rendición de cuentas gerencial –*managerial*- es aquella que refiere a las “autoridades delegadas responsables de llevar a cabo tareas de acuerdo con criterios de desempeño.”⁶ De este tipo de rendición se desprenden otros tres: rendición de cuentas fiscal/regularidad, de proceso o

⁶ “delegated authority answerable for carrying out agreed task according to agreed criteria of performance”, (Day & Rudolf, 1987: 27)

eficiencia, y por ultimo programática o eficacia, en general en estas tres se explica que tienen que ver con el uso correctos que se les da a los recursos públicos, que se hayan utilizado para lo que se tenía planeado, “que se hayan aprovechado los recursos de manera óptima, sin desperdicios [o] que se hayan generado los efectos deseados como efecto de las acciones realizadas.” (Velasco Sánchez, 2011: 28)

Las anteriores definiciones realzan lo que anteriormente se habló, que el mismo concepto es inclusivo, puede haber distintas formas de obligación a funcionarios públicos para explicar por su toma de decisiones ante la ciudadanía o ante el gobierno. Puede que existan innumerables categorías de rendición de cuentas, pero que sean capaces de sancionar cuando sea necesario, para no dejar pasar abusos dentro del ejercicio del poder.

1.2 Características de la Rendición de Cuentas.

Los elementos que operan dentro de la rendición de cuentas, se contempla que la base principal es el ambiente de democracia, luego estarían estos peldaños como son los sujetos que derivan en dos: el agente y el principal, en otra parte se encuentra los insumos que en este caso sería la información requerida y el producto final es la sanción.

Las características, de acuerdo con Luis Carlos Ugalde (2008: 13,14), detallan a la rendición de cuentas son: la **representación y responsabilidad mutua**, es decir, la responsabilidad de rendir cuentas a alguien es este caso al *principal* – quien la solicita-, mientras *el agente*, es quien tiene la obligación de responder a la información de lo realizado al principal. Para Andreas Schedler (2008: 30) dice que para poder ubicar a estos dos sujetos sugiere hacerse estas simples preguntas: ¿Quiénes rinden cuentas? para ubicar al *agente*, es decir, cualquier Secretaría o Órgano Desconcentrado de la Administración Pública Federal; segunda, ¿A quién rinden cuentas? esta sugiere a quien se le va a informar, en este caso al *principal*, que en este caso vendría siendo la

Auditoría Superior de la Federación o la Secretaría de la Función Pública.⁷
(Ver cuadro 1.2)

Ahora surge la pregunta de quién representa a quien, o en este caso quien viene ser el principal y el agente. Dentro de la teoría de organización, el tema de delegación de poder ha expresado como la forma de distribución equilibrada, entre órdenes de gobierno, dentro de una organización. La delegación “el proceso político, jurídico y administrativo de distribución del poder, la autoridad, las funciones y la facultad para tomar decisiones entre niveles jerárquicos de una institución [...] y al proceso de distribución del poder entre diferentes órdenes o niveles de gobierno en el Estado” (Pichardo Pagaza, 2004: 110, 111). En este caso los cargos que son de elección popular representan a la sociedad que los eligió, es por ello que la constante vigilancia de sus acciones y obligaciones que adquirieron siempre están en la mira de la opinión pública, por ello la utilización de la connotación de *agente* y *principal*, refiere a esta relación que guardan los funcionarios públicos frente a la sociedad –al principal- que voto por ellos, y a quienes les deben rendir cuentas.

Cabe mencionar que el concepto de responsabilidad es en sí la gran particularidad de la rendición de cuentas, en el texto Pichardo Pagaza (2004: 119) se puede encontrar como un referente, para contrarrestar la apatía y desconfianza de la sociedad. El mismo autor observa como el concepto teje redes de responsabilidad en sus más distintas facetas, entre ciudadanía y funcionarios públicos electos, entre Poderes –Legislativo y Ejecutivo-, incluso dentro de una instancia gubernamental, entre subordinados y jefes. Él menciona que “es la capacidad para responder cuando se cuestiona.”

El siguiente elemento, que menciona Ugalde, es la **sanción**, que es el incumplimiento de responsabilidades, la pregunta sería ¿Por qué rinden cuentas?, en este caso es para averiguar si existe incumplimiento por parte del agente, y en dado caso si lo hubiera ver si se tienen los mecanismos para

⁷ De manera similar Sergio López Ayllón y Mauricio Merino (2010) definen el proceso de rendición de cuentas, bajo tres elementos, es decir, “a) dos sujetos involucrados; b) asunto sobre el que se rinden cuentas, relacionado con una responsabilidad asumida por el primer sujeto; c) juicio y/o sanción emitida por el segundo actor”.

“incidir en su comportamiento –vía sanciones o incentivos.” (López Ayllón y Merino, 2008: 4)

Por lo que haciendo un ejercicio sobre quienes rinden cuentas, ante quien rinden cuentas y sobre qué temas rinden cuentas se presenta el siguiente cuadro:

Cuadro 1.2

Quiénes rinden cuentas.	Por qué rinden cuentas.	A quién rinden cuentas.
<ul style="list-style-type: none"> • Poderes de la Unión. • Entes públicos federaes. • Entidades Federativas. • Municipios y órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del D.F. • Partidos políticos. • Fideicomisos publico o privado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento de los programas emanados del Plan Nacional de Desarrollo. • Cumplimiento financiero en el manejo de recursos federales. • Cumplimiento legal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Auditoria Superior de la Federación. • Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en ciertos casos a la Tesorería de la Federación. • Secretaría de la Funcion Pública (Órgano Interno de Control).

Elaboración propia. Fuente: Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, 2009.

1.3 Mecanismos de la rendición de cuentas.

Para llevar a cabo un ejercicio de rendición de cuentas se necesita atender cuales son los mecanismos e instrumentos con los que cuenta para vigilar el uso del poder público. Anteriormente se había enunciado algunos, que en ocasiones eran utilizados para explicar qué es la rendición de cuentas, pero que sin embargo, algunos estudiosos del tema lograron detectar que son, más bien, formas de aplicación “que contri[buyen] a disciplinar y orientar los actos de los [funcionarios] públicos” (Ackerman, 2004: 8).

Los mecanismos en la rendición de cuentas son de carácter punitivo y se encuentran clasificados atendiendo a distintos criterios, (Schedler, 2008):

- a) Criterio político: los mecanismos se centran en revisar la actuación de los funcionarios públicos a través de la elección. También se

encuentra la revisión legislativa que se enfoca de igual forma a revisar la actuación de éstos por medio de las facultades conferidas al Congreso de la Unión, en tanto de expedir leyes en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos en el desempeño de cargo públicos que de omitir o actuar de manera contraria a la ley o por el indebido uso de recursos federales pueden ser sancionados de manera administrativa –destitución, suspensión, o inhabilitación del cargo-, penal –proceder a un juicio político-, o económica.

- b) Criterio administrativo: se basa si los actos administrativos se apegan a criterios preestablecidos en leyes, normas y planes y si fueron logrados, el mecanismo que utiliza es el control, que de acuerdo con José Luis Vázquez Alfaro (1996:11), el control –*contrôle*- devenido del origen francés, es el “registro que se lleva por duplicado”, pero él refuta diciendo que “más que un doble registro [...] es la actividad de verificación o inspección de la regularidad de un acto o una serie de actos.”
- c) Criterio financiero: se centra en la revisión del uso de los recursos públicos, por medio de la fiscalización de la Cuenta Pública se entenderá como lo expresa la Ley Federal de Rendición de Cuenta de la Federación, evaluar y comprobar tanto los resultados de la gestión financiera como el ejercicio de la Ley de ingresos y el presupuesto, o sea la Cuenta Pública.

El mencionar estos mecanismos muestra que la rendición de cuentas en México ha estado presente desde hace mucho tiempo, que se haya querido acoplar estos mecanismos a los modismos políticos que se realizan alrededor del mundo resulta distinto, por lo que no es necesario decir que la transición partidista de hace unos doce años resultó por el encontrar el hilo negro que hacía falta en México, y que por eso hayamos vivido en un ambiente de total corrupción dentro de las instituciones.

La utilización mediática que se le ha dado sugiere ponerlo como “medicamento milagroso” que podría subsanar ciertos males que afronta la administración pública, cuando se sabe que el botiquín de primeros auxilios no necesita llenarse con productos milagros, sino al contrario con frascos

dosificados de buenos medicamentos que sean prescindibles al momento que se presente un accidente. Por ello el sólo contar a la mano de la rendición de cuentas no evitaría un daño colateral grave sin remedio alguno, es por eso tener a la mano un sistema judicial justo, finanzas públicas sanas, ética profesional, modernización administrativa, entre otras cosas, tendrían que ser puestos en el botiquín.

Por último, a manera de resumir los aspectos relevantes del capítulo se analizó el término de rendición de cuentas porque permite entender el objetivo principal del informe que es el análisis del proceso de atención de auditorías de la Comisión Nacional del Agua.

Porque de las varias acepciones que tiene el concepto todas concuerdan con el control en el uso de poder, la interpretación que se le dio aquí fue en cuanto a la utilización de los recursos públicos, de las cuales la más acorde es la rendición de cuentas horizontal porque responde a las preguntas de ¿Quién rinde cuentas? Comisión Nacional del Agua, ¿A quién rinde cuentas? a la Auditoría Superior o la Secretaría de la Función Pública y a la sociedad –que en el siguiente capítulo se abordará a mayor profundidad cuál es su labor principal de ambas-, y ¿Por qué rinde cuentas? Dado que por obligación la Comisión tiene que dar respuesta o informar para justificar y/o comprobar la utilización de los recursos públicos en los programas que tiene a su cargo.

En lo personal intuyo que la rendición de cuentas propone cuestionar los actos de autoridad realizados por funcionarios públicos de la administración pública tanto del ámbito federal, estatal, y municipal para asegurar legitimización y confianza en cumplimiento del buen gobierno. También conduce a que exista un canal de comunicación entre gobierno, opinión pública y sectores de la sociedad interesados en conocer la función pública, enfocándose en el tema de la gestión de los recursos gubernamentales. En lo que respecta a la conducta de cada funcionario público es la responsabilidad en la toma de decisiones frente a un cargo público.

CAPÍTULO II EL CONTROL EN MÉXICO.

La vida pública desde siempre ha sido el reflejo de la vida privada de cada individuo, traemos otra vez el caso de rendir cuentas de forma particular, el de un hijo a un padre cuando no llega a casa a la hora que se le indicó o por no haber hecho los deberes de la casa, en estos ejemplos el hijo no fue responsable de sus actos. Así pasa cuando un funcionario público no atiende o si fue omiso en sus obligaciones realiza de forma incorrecta, no acatando las leyes, sus responsabilidades públicas. Por lo que el hombre, en cualquier momento, podrá cometer algún abuso dentro del ejercicio de poder, y no es que suene a justificación pero el hecho está que no hay razón aparente que pueda controlar los instintos naturales de cada individuo.

Dentro del ámbito gubernamental ¿para qué se controla? desde el punto de vista administrativo funciona para mejorar los procesos administrativos que tenga relación con el uso de recursos económicos y materiales, con el fin de prevenir y corregir errores; desde el punto de vista ético, se controla para obtener una buena imagen institucional frente a la sociedad, que reditué en confianza y credibilidad en ella.

2.1 Importancia del control en la administración pública.

El control dentro de la administración pública es respecto al uso correcto en los recursos gubernamentales acorde a la normatividad existente, actúa como mecanismo que respalda a la rendición de cuentas para paliar los efectos producidos por prácticas deshonestas y fuera de la norma en el proceso administrativo.

El proceso administrativo se basa en el principio de legalidad – autoridades y servidores públicos actúen conforme a la norma jurídica- y en el Estado de Derecho, por lo que se entiende “que si la autoridad sólo puede hacer aquello para lo que está facultada por la norma, en tanto que a la luz de la ciencia administrativa el proceso administrativo tiene como funciones fundamentales la planeación, organización y control [...] representa la

expresión jurídica de la planeación, la organización y el control de la administración pública” (Morales-Paulín, 1999:24,25).

2.2 Definición de control.

La función del control en el proceso administrativo “permite conocer las realizaciones, comparadas con las metas y planes, establecer normas de autoevaluación y tomar la correctiva que se considere más adecuada”, es decir que todo funcionario público debe apegarse a la norma jurídica y que en ningún momento puede desatenderse de sus funciones públicas, o tomar decisiones que se encuentran fuera de su jurisdicción.

De forma general el control hace referencia a un sinnúmero de actividades que tienen como objeto observar, de forma administrativa, política o jurídica las funciones de Estado. José Lanz Cárdenas (1987: 466) dice que el control se utiliza “tanto medio como finalidad, y se concreta en los ordenamientos jurídicos que lo establecen y regulan, con marcadas diferencias según las características y situación del medio de que se trate”, es tan cierto que ha orillado al actual contexto en que se encuentra el concepto, porque puede referir a varios términos a la vez. El uso de varias acepciones que se confieren al control, suele estar relacionado a la actividad que está representando (Lanz Cárdenas, 1987: 468), lo mismo puede ser supervisión, vigilancia, comprobación, registro, verificación, entre otros, estos mismos los podemos encontrar dentro del marco jurídico del control en México.

Para fines prácticos se adoptó la definición de José Lanz (1987: 468) “el control [es] el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos.”

En la bibliografía sobre control hemos de encontrar varios tipos de control, que obedece a la separación de poderes, existe el control constitucional, el control legislativo y el control administrativo, esta investigación se basará en la clasificación de José Lanz (1987:467), por razones de afinidad en la materia administrativa, y en la que se pudo deducir que este autor basó

su clasificación de acuerdo Guillermo Cabanellas (1953), aunque tiempo después Diego Valadés (2000) realizó el mismo ejercicio pero desde un punto de vista jurídico.

Continuando con la clasificación de control, se puede definir como control legislativo, formalmente se deposita en el Congreso de la Unión, y es aquel que instrumenta medidas con base al bien común o interés colectivo que está representado en el Congreso de la Unión, es decir, a la población, como se observa en la aprobación del presupuesto de la federación o la ley de ingresos, cuando se somete a aprobación un decreto de ley en temas carácter importante o urgente para el país.

El control judicial es “aquel que realizan los órganos dotados de facultades materialmente jurisdiccionales, sin importar si son órganos formalmente integrados al Poder Judicial o se encuentran formalmente en la administración” (Márquez Gómez, 2005: 24) se trata de respetar los mandatos constitucionales respecto a la soberanía del Estado, las garantías individuales, sobre conflicto (controversia) entre federación y Entidades Federativas, aunque en un principio podría pensarse que es el control de mayor peso, por la imagen que se tiene, ya que tiene los medios pero en este caso sería como la última instancia luego de pasar por el control legislativo, y es que si un funcionario público tiene responsabilidad penal, el que tiene la facultad para procesar es el poder judicial.

Por último, el control administrativo, es el que aquí interesa, corresponde al Poder Ejecutivo, su importancia se concentra en que puede estar presente en el ciclo del uso de los recursos públicos, su objeto es “garantizar la adecuada gestión de los recursos humanos, materiales y financieros, la utilización de los fondos públicos y la obtención de los resultados previstos por la misma administración.” (Vázquez Alfaro, 1996:13)

En cualquiera de los tres tipos de control si hay una separación real, aunque son correspondientes entre sí, ya que cualquiera de los tres controles puede iniciar el proceso pero otro o el mismo puede culminarlo, según sea el caso.

De los tres tipos de controles el más adecuado para el enfoque de esta investigación es el control administrativo ya que durante mi estancia en la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), como práctica profesional, en el área de atención de auditorías y seguimiento de observaciones, si bien por que es correspondiente al Poder Ejecutivo Federal, ya que al ser la CONAGUA, un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, pude observar cada uno de los criterios en los que se basa dicho control.

La clasificación del control administrativo se basa en cualquier acto de autoridad por lo que no debe dejar pasar por inadvertido cualquier hecho o actividad que se realice en nombre del Estado, por ello controla a través de órganos internos o externos cualquier tipo de actos que se ejecuten en base a la ley, plan o programa aprobado, con el objeto legal de comprobar que se está respetando la norma jurídica; con oportunidad “permite garantizar, a través de instrumentos y medidas de diversa naturaleza, la concordancia entre el acto controlado y las circunstancias y situaciones previstas dentro de los programas gubernamentales e implica un examen del valor técnico y/o político del comportamiento sometido a control” (Vázquez Alfaro, 1996: 16), actúa como medida preventiva y correctiva de los programas y procedimientos del gobierno. Su base de aplicación son las visitas de inspección, auditorías, encuestas de opinión, principalmente; con objeto de fiscalización, que al igual que el control de legalidad refiere al cumplimiento de la norma, pero en este caso, en que “los actos de vigilancia e inspección [...] pueden resultar en la conformidad o desacuerdo de los actos administrativos tanto con las normas como con los planes y programas establecidos”, que no fueron acatados por los funcionarios públicos por lo tanto se constituyen en responsabilidades administrativas (Lanz Cárdenas, 1987: 484) -puede verse el cuadro 2.1.-

En cuanto al de gestión observa congruencia entre lo planeado y lo realizado, y sí se realizaron conforme a los medidores de eficacia y eficiencia, José Lanz apunta lo siguiente al sostener “que la gestión es, con propiedad, el gobierno de una empresa durante el periodo de su actividad”, ya que es saber qué es lo que se quiere conseguir y hacia donde se debe dirigir la empresa (pública).

En resumen el objeto del control es cumplir la ley, actuar en el momento preciso que se presenta una irregularidad en el proceso administrativo, con la idea de que “las instituciones de control deberá ir en el mismo sentido que el objetivo del Estado: satisfacer las necesidades de la sociedad.” (Vázquez Alfaro, 1996:12)

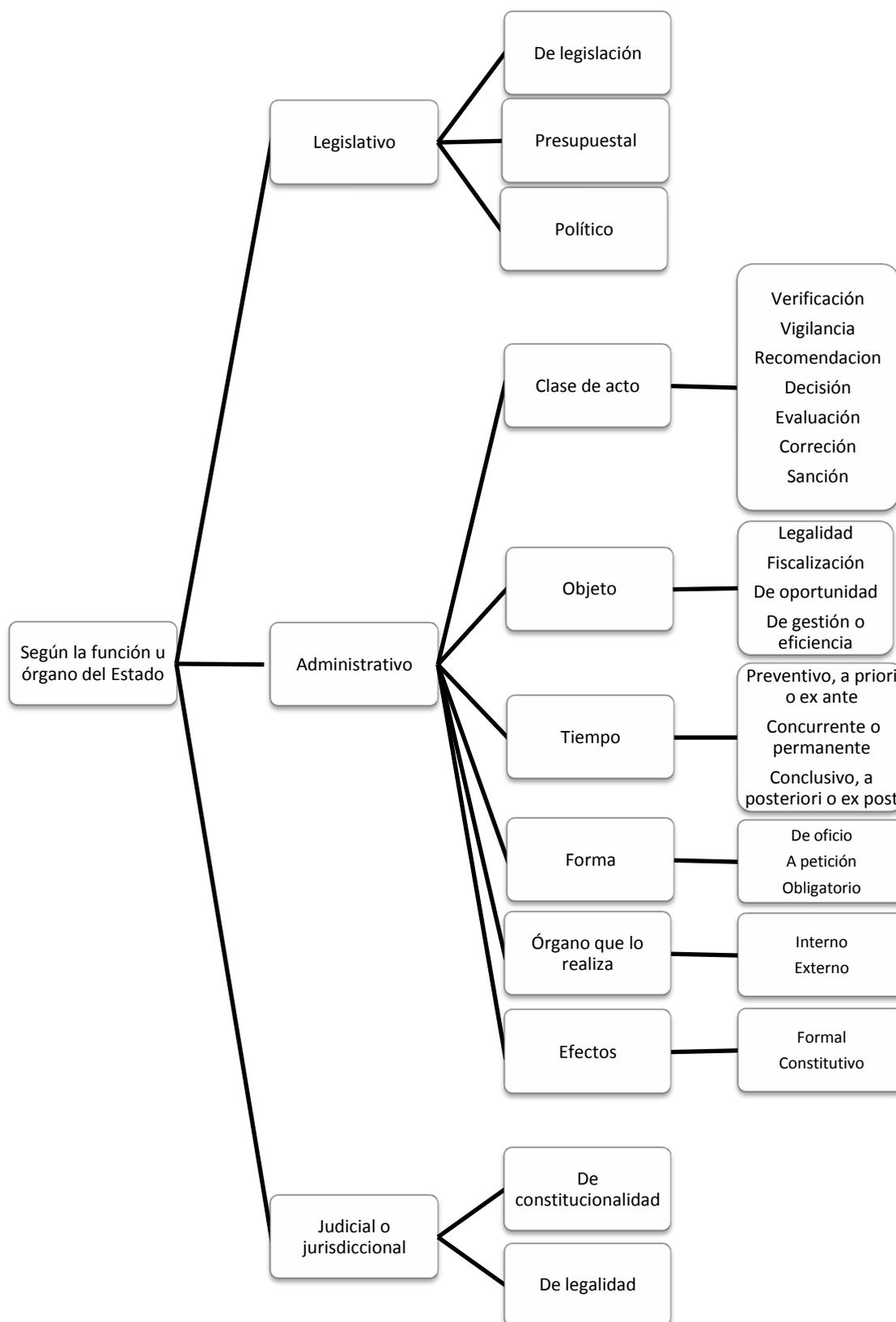
Se ha mencionado, de cierta forma, algunos elementos del control administrativo, como lo es el objeto y, en cierta medida, a los sujetos activos, que son los órganos encargados de aplicar los instrumentos y mecanismo de control, se agrupan bajo cuatro supuestos:

- i) Órgano de control global, en este caso la Secretaría de la Función Pública.
- ii) Órgano de control interno.
- iii) Órgano de control jerárquico.
- iv) Órgano de control externo.

En los casos del segundo al cuarto, se puede decir lo siguiente; el órgano de control interno es una figura derivada del órgano de control global – SFP-, ésta presente en cualquier dependencia gubernamental, aunque estructuralmente depende de ella, pero se encuentra bajo la autoridad de la SFP, sin que esto contravenga ya que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal así lo dispone. El órgano de control jerárquico, viene a ser la parte intraorgánica del control, ya que sucede cuando un superior jerárquico quiere saber cómo desempeñan sus funciones sus subordinados, ya que este a su vez tiende a subordinarse ante un superior jerárquico, además este subtipo es el más antiguo y natural dentro de una organización (Ratier, 1978:217), Citado por Vázquez Alfaro (1996:20).

En el último caso el órgano de control externo puede asumir como control legislativo o jurisdiccional ya que quien lo lleva a cabo es un órgano distinto a la administración, en este caso figura el órgano superior de fiscalización en México, la Auditoría Superior de la Federación.

Cuadro 2.1



Fuente: Lanz Cárdenas, J.T. (1987). *La Contraloría y el Control Interno en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

Dentro de este mismo elemento se ubican los sujetos pasivos que, de acuerdo a la fracción IX del artículo 2° de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (reformada *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2010) son “los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial de la Federación; las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal [...] incluyendo a sus respectivas dependencias y entidades paraestatales y paramunicipales”, o también cualquier tipo de organización que haya recibido y manejado recursos públicos federales están sometidas al ejercicio del control.

La forma del control a servidores públicos, son aquellos instrumentos, medios o mecanismos que se utilizan para aplicar el control, que van desde los más generales como pueden ser auditorías, visitas de inspecciones, informes periódicos, hasta la aplicación de sanciones –responsabilidades administrativas, penales, civiles y políticas-, como también imponer medidas correctivas a la dependencia o entidad como pueden ser recomendaciones o solicitud de aclaración.

Por último, se encuentra la finalidad del control, que es alcanzar la correspondencia entre lo planeado y lo realizado, es decir, observar el correcto uso de los recursos materiales, humanos y financieros con base en planes o programas que ejecutan las dependencias gubernamentales por medio de funcionarios públicos, ellos deben realizarlo con base al bien común, siempre observando que sus tomas de decisiones sean las correctas respecto al uso de los recursos financieros, materiales y humanos disponibles.

Por tanto se debe entender por control administrativo “las acciones de naturaleza preventiva y de verificación posterior que garanticen la correcta administración de recursos humanos, materiales y financieros, y la obtención de resultados adecuados de gestión en la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, así como la utilización congruente del gasto público federal transferido o coordinado con estados y municipios.” (Lanz Cárdenas, 1987:473)

En tal definición se hace patente lo que en un inicio se decía respecto a la función de control en el ámbito gubernamental, para el uso correcto y eficiente de los recursos públicos, si bien esta definición es concerniente al ciclo del uso de los recursos públicos, es de tal importancia para la investigación ya que en capítulos posteriores se analizará el caso de la CONAGUA y como ejecuta el Programa de Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas (APAZU), y cuál es el equilibrio entre lo que se supedita a la norma -en este caso al Manual de Operación, Reglas de Operación, y legislación aplicable en torno a este tema y a la CONAGUA- y al uso correcto de los recursos, a la par de verificar si se llevan a cabo de manera eficaz y eficiente los recursos públicos para el cumplimiento del programa.

2.3 Sujetos activos del control dentro de la administración pública.

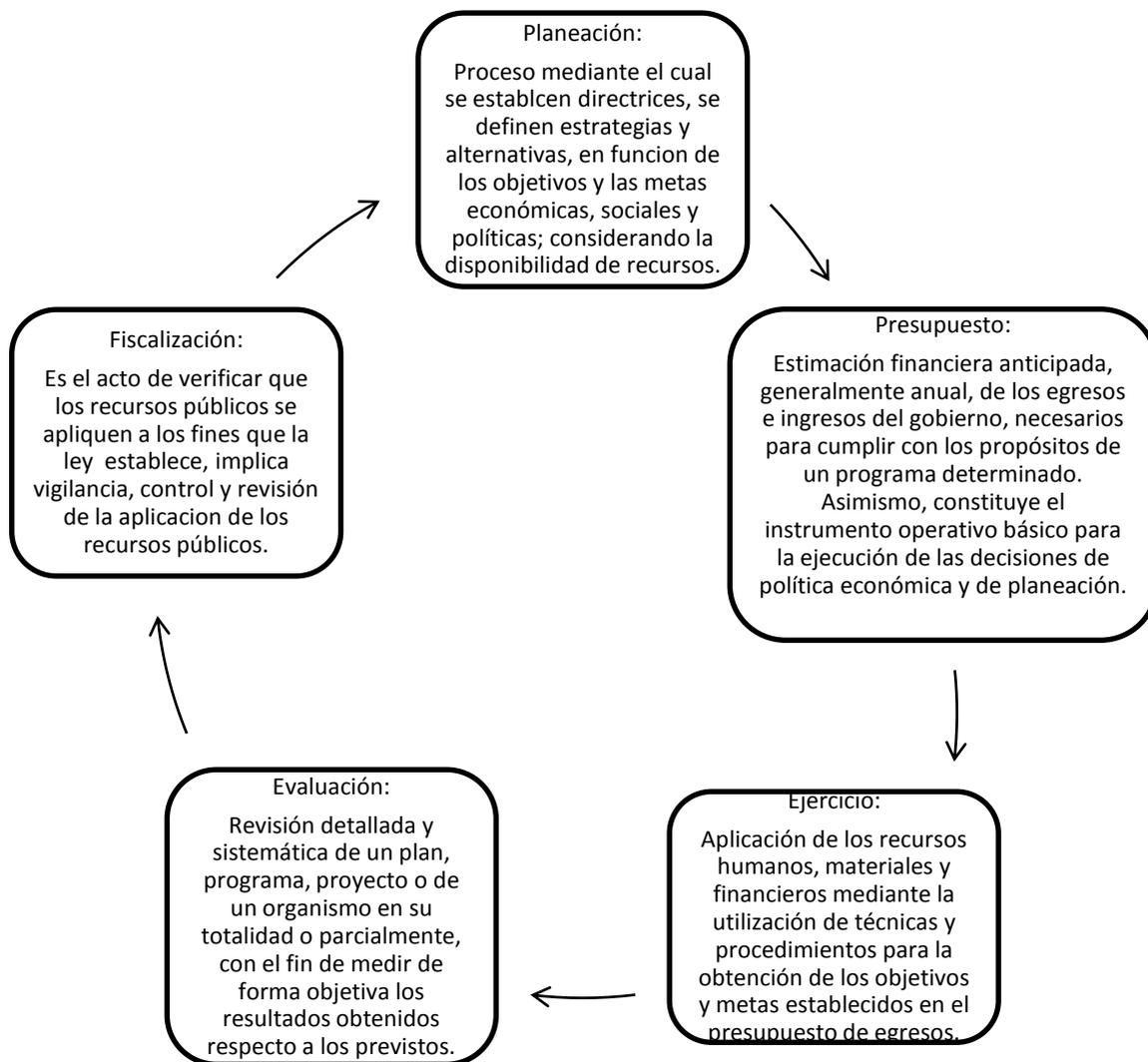
Para qué controlar, desde el punto de vista administrativo el control se enfatiza en el uso eficiente de los recursos públicos, como bien apunta Ricardo Rincón Gallardo (1996:18) al afirmar que “El control de las finanzas públicas se realiza por medio de normas, órganos y procedimientos que buscan determinar el destino del gasto, supervisar su adecuado ejercicio, corregir, y sancionar el incumplimiento de las normas, la desviación de las metas y criterios establecidos por la representación de la sociedad. En ningún momento se trata de inferir, menos de obstruir, las decisiones políticas del gobierno, pero sí de evaluar resultados. Ese es el cometido real de la fiscalización.”

El ciclo del uso de los recursos públicos o presupuestal se compone de varias fases, la planeación, presupuestación, ejercicio, evaluación y fiscalización, esta última fase se ha de enfatizar ya que obedece al criterio de control por objeto, aunado al sujeto activo de control. -Ver cuadro 2.2-

De acuerdo con Karl Lowenstein, quien refiere que este criterio se debe a la división de poderes y distingue dos tipos de control en el Estado: órgano intraorgánico e interorgánico, el primero se le denomina autocontrol por que se da dentro de cada uno de los tres poderes, mientras el segundo, se refiere a

los controles que ejerce los poderes públicos recíprocamente, como por ejemplo el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo¹. (Vázquez Alfaro, 1996: 18)

Cuadro 2.2



Elaboración propia. Fuente: en base a las definiciones del Glosario de términos para el proceso de planeación, programación, presupuesto y evaluación de la administración pública, págs. 45, 50, 52, 75, 79.

¹ Como se mencionó en el anterior capítulo –p. 13-, respecto a la rendición de cuentas horizontal respecto a que hay “agencias de rendición de cuentas de balance que son los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de un Estado ejerce y que trata de balancear con el fin de mediar la actuación de cada uno”. Por lo que O’Donnell (2004: 21) explica lo referente a la reciprocidad que se da entre los Poderes de la Unión, lo siguiente: “Algunas de esas relaciones intraestatales se originan en que una institución dada considera que otra ha sobrepasado ilegalmente su propia jurisdicción y transgredido la de la primera (o de una tercera, según los casos)”. Es por ello que se menciona de que los Poderes se controlan recíprocamente.

En el caso de México se ha llevado a la práctica por dos órganos de control, que han sido modificados constantemente pero que en esencia continúan con la tarea de verificar y controlar los recursos con los que dispone el Estado mexicano, la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, las cuales se explicarán a continuación.

2.3.1 Control Interno. Secretaría de la Función Pública.

En lo que respecta al control interno, la Secretaría de la Función Pública (SFP) está facultada para ser el órgano que controle dentro del Poder Ejecutivo, aunque también puede incluirse la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), las dos tienen encomendadas tareas de control administrativo y control presupuestal, respectivamente. Dentro de este apartado se profundizara más en la labor que realiza la SFP, sin demeritar la participación de la SHCP, si bien las dos tienen estrecha comunicación ya que realizan funciones concomitantes en el supuesto de que la SHCP le solicite llevar a cabo auditorías o evaluaciones a las dependencias para verificar que en los programas se cumplan los objetivos y promover la eficacia en su gestión. (Márquez Gómez, 2005: 83)

La SFP, dependencia del Ejecutivo de la administración pública federal, tiene las siguientes atribuciones, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal artículo 37, la organización y coordinación del control y evaluación gubernamental, es decir, destinadas a la fiscalización de la Administración Pública Federal, de nombramiento a los titulares de los órganos internos de control de cada dependencia de la Administración Pública y de auditores externos; de coordinación con Auditoría Superior de la Federación, de justicia administrativa, es decir, la atención de quejas e inconformidades de particulares cuando éstos tengan convenio alguno con la dependencias gubernamentales por lo que puede investigar conductas de funcionarios públicos y en su caso aplicar sanciones de tipo administrativo; organiza y dirige el sistema de servicio profesional de carrera, y por último, en materia de gestión administrativa en cuanto patrimonio inmobiliario federal. (Márquez Gómez, 2005: 83-85)

Su estructura orgánica atiende de igual forma a estas atribuciones, por lo que su integración se deriva en enmarcarla en tres categorías –operativas, fiscalización y gestión administrativa-, que a su vez corresponden a las tres subsecretarías –Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas, y Subsecretaría de Función Pública- que la componen. Esa así como queda integrado:

Cuadro 2.3

Operativa	<ul style="list-style-type: none"> • Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas. • Unidades administrativas: Dirección Gral. de Controversias y Sanciones en Contraciones Públicas, Dirección Gral. de Responsabilidades y Situación Patrimonial, Dirección Gral. de Denuncias e Investigaciones, Unidad de Política de Contraciones, Unidad de Normatividad de Contraciones Públicas.
Fiscalización	<ul style="list-style-type: none"> • Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública. • Unidades Administrativas: Dirección General de Auditorías Externas; Unidad de Auditoría Gubernamental, Unidad de Operación Regional y Contraloría Social, Unidad de Control y Auditoría a Obra Pública, Unidad de Control de la Gestión Pública.
Gestión Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Subsecretaría de Función Pública. • Unidades Administrativas: Unidad de Política de Mejora de la Gestión, Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental, Unidad de Recursos Humanos, Unidad de Gobierno Digital.

Elaboración propia Fuente: Manual de Organización General de la SFP (2012). Y los textos de Daniel Márquez (2009) y María del Carmen Pardo (2010).

Dentro de estos rubros destaca la labor de la SFP, en el aspecto operativo se encarga de “vigilar que servidores públicos federales se apeguen

a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones, sanciona a los que no lo hacen [...] el cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del gobierno federal, de disposiciones legales en diversas materias², dirige y determina la política de compras públicas de la federación”, en general vigila que cada una de las dependencias gubernamentales, así como sus funcionarios acaten la normatividad en materia de control, de adquisición, arrendamiento y compra de bienes y servicios.

En el rubro de fiscalización se encarga de “coordina y realiza auditorías sobre el gasto de recurso federales [...] coordina la labor de los órganos internos de control en cada dependencia del gobierno federal” agregando que organiza el sistema de control y evaluación gubernamental, en el párrafo anterior cuando refiere a la parte de cumplimiento de los procesos de control y fiscalización, al ser la dependencia que organiza dichos procesos, su función es regular el ejercicio del control administrativo, establecer los criterios con los que realizarán las auditorías los órganos internos de control de cada dependencia, así como a petición de la SHCP; por otro lado se coordina tanto con la ASF como con la SHCP, con el objetivo de que exista concordancia en los procedimientos de control y fiscalización y por lo tanto no genere duplicidad de funciones. Además de nombrar a los auditores externos. (Márquez Gómez, 2005: 83, 84)

En la Gestión administrativa refiere a que “coordina procesos de desarrollo administrativo, gobierno digital, opera y encabeza el servicio profesional de carrera [...] y evalúa la gestión de las entidades a nivel federal”, en dicho rubro, el propósito es que todas las dependencias gubernamentales y entidades apliquen los criterios de eficiencia, eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa, en cualquier procedimiento y en el uso de los recursos materiales, humanos y financieros, propicio que haya transparencia en la gestión pública; dirigir y operar el sistema de Servicio Profesional de Carrera; conduce la política de bienes muebles e inmuebles bajo

² En temas como planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda y patrimonio, así como en sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la APF como lo plantea Daniel Márquez (2009: 83).

la expedición de normas, administración de los inmuebles, así como la regulación en la adquisición, arrendamiento, enajenación de estos; y por ultimo informa sobre los resultados en la evaluación y fiscalización de la gestión pública de la APF. (Márquez Gómez, 2005: 83-85)

De acuerdo con la clasificación de control administrativo se puede deducir que la SFP basa sus actividades de control bajo los siguientes categorías: según el tiempo, es decir, lo efectúa antes que se realicen las actividades de control tanto *a priori o ex ante* como *a posteriori*, ya que al tener la atribución de organizar el sistema de control debe emitir los instrumentos necesarios de control estableciendo y expidiendo normas; la otra categoría según la clase de acto, por un lado vigila que se cumplan las leyes en las distintas materias en las que incurre, desde las de control, obra pública, compras, hasta la contratación o adquisición de servicios, por otro lado decide o designa a los titulares de los órganos internos de control al igual de la designación de los auditores externos, también se puede encontrar la clase de acto por sanción lo realiza cuando detecta la mala conducta de funcionarios públicos, en general estas son las tareas de la SFP.

Las críticas con base en su desempeño y su enorme estructura burocrática, han sido cuestionadas, lo que hay que señalar, es que desde su creación obtuvo notoriedad al ser la dependencia que concentra en sí los procesos de control dentro de la administración pública, basándose no sólo en el uso correcto de la recursos financieros sino además en el acotar la conducta del funcionario público con apego a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, esto atiende a que la sociedad actual es, poco a poco, incluida dentro de los procesos de gestión pública, por lo que la Secretaría “debe enfocarse a generar una cultura de respeto, legalidad, y compromiso de funcionarios y ciudadanos.” (Martínez Anzures, 2004: 46)

2.3.2 Control Externo. Auditoría Superior de la Federación.

El sujeto activo de control externo es la Auditoría Superior de la Federación (ASF), de acuerdo a la teoría este sujeto y el anterior, no se

contraponen, sino son complementarios entre si, al parecer no presentan duplicidad de funciones, ya que los dos actúan en distintos momentos, la SFP *ex ante* y la ASF *ex post*, de este aspecto se deduce que no se contraponen, la materia en la que basan su actuación si es la misma, es por ello que existe una estrecha coordinación.

El control externo es la representación de un órgano que opera fuera del Poder Ejecutivo, se le puede adjudicar la forma de control legislativo, en cualquiera de sus acepciones, ya sea político, presupuestal o legislativo, la ASF actúa, de control político del presupuesto, es decir, por que se encarga de la “fiscalización del uso y destino de los recursos públicos” (Márquez Gómez, 2005: 23) basando su principal función en la revisión de la Cuenta Pública.

La Cuenta Pública es el documento que presenta el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, es decir, a la Cámara de Diputados, los primeros días de junio, y que muestra “los resultados de la gestión financiera y los alcances que la acción reguladora del estado ha tenido en el desarrollo económico y social del país” (Secretaría de Programación y Planeación, 1979: 5). Por otro lado, la cuenta pública es, como lo señala Daniel Márquez (2005:170) “el documento jurídico-financiero a través del cual el órgano Ejecutivo informa al Legislativo sobre el ejercicio de las facultades legales de recaudación, gasto y de gestión programático presupuestal, durante un ejercicio fiscal determinado, con el cual inicia el ciclo de control político.”

La cuestión más importante de la Cuenta Pública es el carácter que se le asigna al poder cuestionar a los Poderes de la Unión y entes públicos federales cómo utilizó y/o gastó los recursos públicos federales, aunado al carácter de control que ejerce el Poder Legislativo como representante popular. (Adam Adam & Becerril Lozada, 1996: 48)

Se advierte que dentro de los dos controles por órgano el que interesa aquí es el externo, ya que la investigación al estar basada en la experiencia de haber estado en la CONAGUA en el área que comunica a las unidades administrativas que van a ser fiscalizadas por parte de la ASF para iniciar la revisión de la cuenta pública, que en este caso será 2010.

La ASF es un órgano de reciente creación, teniendo un poco más de una década de haberse creado, el antecedente institucional es la Contaduría Mayor de Hacienda creada en 1824, el cual a razón de no corresponder a las necesidades actuales sobre fiscalización y de tener limitaciones funcionales y operativas (Aramburo & Merino, 2009: 12), ya que se habían detectados algunas fallas que iban en contra de este órgano fiscalizador, como el que la Contaduría no tuviera la facultad de sancionar y por lo tanto no tenía la necesidad de darle seguimiento a los casos negativos en el caso de que se les considerara de corruptos, por lo que la fase de sanción era visto como “un proceso burocrático bloqueado por intereses políticos y de grupo en el interior del Poder Ejecutivo” (IILSEN), citado por Aramburo y Merino (2009: 12) y por lo tanto impedía un completo ejercicio de rendición de cuentas.

El cambio en el diseño institucional y constitucional de la ASF, se considera crearse un órgano de fiscalización que fuera independiente de gestión técnica pero que no dejara de ser un órgano auxiliar de la Cámara de Diputados, entre los puntos que fueron aceptados por el comité que se encargó de llevar a cabo esta fase se encuentra: a) gozar de autonomía técnica, orgánica y presupuestal, con el objeto de que los intereses de cualquier tipo fueran a obstaculizar la objetividad del órgano; b) en cuanto a la designación del personal debía basarse en el mérito para ocupar el puesto, obedeciendo a valores de imparcialidad, profesionalismo respecto al nuevo carácter del órgano, actuar con eficacia y eficiencia; c) además de las facultades de comprobación y revisión del gasto público, se le asignaban otras más de carácter legal como “investigar actos y omisiones que implicaran irregularidades o desviaciones con la posibilidad de efectuar visitas domiciliarias [es decir] hacer recomendaciones a los entes revisados”, por otro lado tiene la facultad de “determinar los daños y perjuicios que pudieran afectar a la Hacienda Pública Federal y al patrimonio de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias, así como de presentar en forma directa las denuncias penales procedentes.” (Aramburo & Merino, 2009: 14)

Luego de estas propuestas vinieron los cambios a la legislación, respecto a la Constitución se reformaron los artículos 73 fracción XXIV, 74 fracción II, III y IV ,78 y 79, en los cuales se dan más atribuciones al Congreso,

dictaminar la organización de la ASF, evaluar el desempeño de las funciones de la ASF, hacer público los informes de resultados de la Cuenta Pública, respecto a los anteriores artículos. También se dispuso a abrogar tanto la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda como la Ley de Fiscalización Superior de la Federación para aplicar la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Con estas adecuaciones se decreta la creación de la ASF el 27 de diciembre de 2001, sustentándose en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (abrogada), por lo que a partir del año 2009 se expidió la actual Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que entre los avances, de acuerdo con Daniel Márquez (2009:195, 197), se observaron fue la reducción de los plazos de presentación de la cuenta pública ya que antes se tenía seis meses por lo que contravenía el principio de responsabilidad, la prórroga en el caso que se retrase la presentación de la cuenta pública, otro avance sería la fiscalización de los recursos que se les da a los partidos políticos, ya que se refuerza no sólo la actuación de la ASF sino también de otros órganos como al Consejo General del Instituto Federal Electoral, ya que lo complementa en el aspecto de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos; o las audiencias previas para presentar el informe de resultados preliminares con el objeto que el ente fiscalizado presente las justificaciones que correspondan que de no hacerlo en 30 días hábiles se hace acreedor a las sanciones establecidas en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

En cuanto su aspecto negativo recae que se limita la actuación del órgano superior de fiscalización, en acotarlo bajo el supuesto que carece de autonomía ya que en el artículo 74 fracción II se menciona que la Cámara de Diputados tiene la facultad de coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de fiscalización de la ASF, por otro lado la utilización de algunas palabras restringe su actuación, ya que la intención de revisar la cuenta pública era conocer los resultados de la gestión financiera, ahora, solo se evalúa el cumplimiento de objetivos en los programas federales (Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, artículo 15, fracción IV), que según Daniel Márquez (2009: 193, 194) es más limitado por lo que provoca que su

competencia en materia de revisar el cumplimiento de los objetivos de los programas, y que además incumple el artículo 2° de la Declaración de Lima, por lo que sólo puede emitir acciones promovidas y recomendaciones, a su vez solo permite verificar el cumplimiento de programas federales (Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, artículo 12, fracción III).³

Aunque varios expertos han opinado de esta última reforma que los logros alcanzados son aún insuficientes, pues el diseño tanto constitucional como estructural de la ASF es deficiente (María de la Luz Mijangos Borja), citado por Daniel Márquez (2005:187). A pesar de contar con la autonomía técnica y de gestión –artículo 3° de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas-, pero que significa hablar de autonomía, de acuerdo con Aimée Figueroa (2007: 205), el aspecto organizativo, funcional y financiero le dan el carácter de autonomía a la ASF, estos tres aspectos pueden alejar intereses políticos y/o económicos dentro del órgano superior de fiscalización, ya que es éste el que toma sus propias decisiones respecto a su organización interna, de sus funciones, en cuanto a la forma de trabajo, es decir, a la planeación de sus actividades, su principal servicio es llevar a cabo auditorias para la revisión de la Cuenta Pública, y por tanto, también se encarga de elaborar su propio presupuesto, todo esto lo realiza en coordinación de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, sin perjuicio de su propia autonomía, porque al ser el órgano técnico de la Cámara de Diputados y el propósito de la Comisión es la coordinación entre la ASF y la Cámara de Diputados, es decir, ser el canal de comunicación entre los dos ya que es el intermediario en el aspecto de turnar la Cuenta Pública a la ASF para su revisión y fiscalización, además de ser un contrapeso para la ASF, pues es quien evalúa su desempeño, a través de la Unidad de Evaluación y Control, según lo estipulado en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, artículo 102.

La principal labor de la ASF, de acuerdo a la Declaración de Lima de 1977 al pronunciar que toda entidad superior de fiscalización debe cumplir al menos cuatro objetivos al fiscalizar los recursos públicos: “a) uso adecuado y

³ Para mayor análisis en este tema, véase el artículo de Daniel Márquez (2009)

efectivo de los fondos públicos; b) desarrollo de una sana administración financiera del sector público; c) la ejecución apropiada y apego a la legalidad de las actividades administrativas del sector público; y d) la difusión de los hallazgos a las autoridades públicas pertinentes: Congreso y público en general a través de los informes rigurosos y objetivos.” (Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2005)

En el marco de celebración por diez años de existencia de la ASF, esta misma elaboró con base en la Constitución y a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuenta de la Federación, el plan estratégico 2011-2017, en el cual refrenda el compromiso que tiene dentro del ejercicio de rendición de cuentas del país por fiscalizar los recursos públicos de la federación en aras de “contribuir a la mejora de la acción gubernamental y generar la confianza de la sociedad. Por un lado, permite que las instituciones auditadas cuenten con un diagnóstico objetivo de su actuación y, por otra parte, ofrece a la sociedad un panorama técnico y objetivo acerca del manejo de los recursos públicos”⁴, en este documento se expresa que es lo que quiere alcanzar institucionalmente la ASF.

Se entiende que la principal función de la ASF es fiscalizar la Cuenta Pública, por fiscalización se entenderá como vigilar, supervisar, verificar realizándolo a través de auditorías, por lo que es necesario explicar el proceso de fiscalización de la ASF. Inicia con la integración de la Cuenta Pública por parte del Poder Ejecutivo, por medio de la SHCP, quien es la encargada de recibir la información contable, financiera, presupuestaria, económica y programática de los Poderes de la Unión, entidades públicas federales estos se entenderán como Entidades fiscalizadas conforme al artículo 2, Fracción IX de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal anterior, como lo estipula el artículo 9° de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, la entrega del documento no debe pasar de los primeros diez días de junio, de

⁴ Palabras del actual Auditor Superior de la Federación, CPC Juan M. Portal M.

primera cuenta se hace llegar a la Cámara de Diputados y después por conducto de la Comisión de Vigilancia a la ASF –art. 14 LFRCF-.

A esto se debe su carácter de control a posteriori o ex post, porque evalúa y comprueba que los recursos federales del ejercicio presupuestal del año anterior, se hayan ejercido de acuerdo a las disposiciones legales aplicables, obedeciendo a principios de posterioridad, de anualidad, legalidad, e imparcialidad.

En ocasiones se ha pensado que este tipo de control a posteriori, tiende a ser inoportuno y duplicador de funciones, porque se ejecuta en mucho tiempo después, por citar un ejemplo este año (2012) se revisará la Cuenta Pública del 2011, durante este año se realizarán las actividades pertinentes para fiscalizar a los entes fiscalizados, pero que el resultado se conocerá hasta el próximo año, para ser más específico el 15 de febrero de 2013, es en este punto donde radica la crítica hacia este tipo de control.

Por ello la existencia del control interno, ya que en teoría sugiere la complementariedad y coordinación entre el control interno y el control externo, mientras el control interno detecta oportunamente desvíos o anomalías en el proceso administrativo, el control externo lo que tendrá que hacer si ya se detectaron las anomalías, pues bien tendrán que hacer las recomendaciones permitentes para que en el caso hipotético no vuelva a suceder y se realicen mejor. Vale mencionar que estos dos órganos de control llevan a cabo desde el año 2007, un convenio de colaboración llamado Convenio de Cooperación Técnica e Intercambio de información, establece mecanismos necesarios de coordinación con la fin de evitar la duplicidad de funciones de control y fiscalización para que sea más eficiente la aplicación de los recursos financieros, humanos y materiales. Haciendo hincapié dentro del desarrollo de las auditorías realizadas por la ASF se compromete a informar al Órgano Interno de Control de la entidad fiscalizada del inicio de las auditorías, mantener un canal de comunicación durante el desarrollo, se les extiende la invitación a participar en reuniones de inicio de auditoría, de preconfrenta y confrenta.

Y en efecto lo que realiza la ASF en la fase final del proceso de fiscalización es emitir cualquier tipo de acciones tendientes a corregir las irregularidades observadas en el manejo y ejecución de los recursos públicos federales. Pero antes de emitir las, realiza el desarrollo de auditorías⁵, dentro de éstas manejan cinco tipos entre las que se encuentran las auditorías de desempeño, de regularidad, especiales, de seguimiento y de revisión de situaciones excepcionales. (Aramburo & Merino, 2009: 21, 22, 23)

De las anteriores auditorías la que más interesa es la de auditoría de desempeño ya que en el capítulo IV se basará el análisis en una de ellas realizada a la CONAGUA correspondiente a la Cuenta Pública 2010.

Como breviarío histórico este tipo de auditoría se comenzó a implementar a partir de la celebración del XII Congreso de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (por su siglas en inglés: INTOSAI) -órgano especializado en materia de fiscalización y agrupa a los distintos órganos de superiores de fiscalización de algunos países-, el cual tiene como objeto ejecutarse bajo la insignia de las tres e, es decir, economía, eficiencia y eficacia. La e de economía tiene la tarea de “revisión de que los bienes y servicios se adquieran en las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, cantidad y oportunidad-; de la eficiencia – que los bienes y servicios que se producen correspondan de forma optima a los recursos de toda índole que se aplican para obtenerlos- y de la eficacia –que se cumplan los objetivos y metas que se proponen-.” (Rico Ramírez, 1996: 42-43)

⁵ Qué es una auditoría, conforme con Mancillas Pérez E. (2007: 1) es el “examen de las operaciones financieras, administrativas y de otro tipo de una entidad pública o de una empresa [...] con el objeto de evaluar la situación de las mismas”, aunque tal definición no es completa ya que no establece en qué momento se lleva a cabo, por lo que se adopta la definición del Glosario de Términos para el Proceso de Planeación, Programación, Presupuesto y Evaluación en la Administración Pública del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, que a la letra dice “es el examen objetivo y sistemático de las operaciones financieras y administrativas de una entidad, practicado con posterioridad a su ejecución y para su evaluación, con el objetivo de emitir opiniones y recomendaciones respecto de su funcionamiento.” Dentro de la teoría se ha de encontrar que existe la auditoría administrativa que “es la técnica de control de administrativo que examina –sistemática o integralmente- el grado de eficiencia en la aplicación del proceso administrativo a las distintas funciones de una entidad, así como la manera en que esta eficiencia influye en la efectividad de las mismas.” Eduardo Mancillas Pérez (2007: 29), refiere que el propósito de la auditoría administrativa es el “mejoramiento de la administración, con su correspondiente consecuencia: el mejoramiento del nivel de efectividad de la empresa u organización.”, su aplicación puede ser total o parcial, es decir, estudiar a toda la organización o sólo una parte, ya sea un proceso, política o una unidad administrativa o la forma de cómo utilizan sus recursos.

De acuerdo a la “Implementation Guidelines For Performance Auditing”, se basa en el enfoque orientado a resultados, que cuestiona sobre el desempeño “(referente a la economía, la eficiencia y la eficacia) y se relacionan los hallazgos detectados con las normas establecidas (metas, objetivos, reglamentaciones, etc.) o los criterios de auditoría” (INTOSAI, 26), su aplicación se basa más en la normatividad, ya que la intención es verificar o comprobar si los objetivos de algún programa son alcanzados.

2.3.2.1 Tipos de acciones que promueve la ASF.

Alfredo Adam y Guillermo Becerril (1996: 134) mencionan que existen por lo menos tres tipos de resultados al término de los procesos de fiscalización: operativas, administrativas y económicas, estas en cierta medida son aplicadas por la ASF. Textualmente, refieren a lo siguiente:

“Operativas. Se refieren a la eficiencia y eficacia en el ejercicio del gasto público [...] se detectan a través de la evaluación programática del gasto público donde se evalúa la suficiencia de los recursos presupuestales y su relación con el cumplimiento o incumplimiento de objetivos y metas.”

“Administrativas. Cuando la revisión y análisis correspondientes se detectan desviaciones o irregularidades en sistemas, procedimientos y aspectos de control en el desarrollo de las actividades de las dependencias y entidades, se consideran también dentro de este tipo los incumplimientos a la normatividad vigente.”

“Económicas. Aquellas que representan una afectación al interés del erario federal y pueden ser originadas por negligencia, dolo o mala fe; en razón de las características e importancia de las irregularidades de esta naturaleza se pueden seguir cualesquiera de las siguientes acciones: a) fincamiento de pliegos de observaciones [...] b) denuncia penal.”

De acuerdo con Mauricio Merino y Michiko Aramburo, las acciones que emite la ASF se clasifican en dos: en preventivas y correctivas, en base a lo que estipula la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en el artículo 13 fracción I y II, en la fracción primera se han de promover las acciones de carácter correctivo, mientras que en la segunda fracción se

encontraran las de carácter preventivo. En tanto la explicación de cada una se puede encontrar en el informe de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007.

Cuadro 2.4

Por tipo de acciones	CORRECTIVAS	PREVENTIVAS
Tipo de resultados		
OPERATIVAS		Recomendación al Desempeño (RD)
ADMINISTRATIVAS	Solicitud de Aclaración (SA) Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS) Denuncia de Hechos (DH) Promoción de Intervención de la Instancia de Control (PIIC)	Recomendación (R)
ECONÓMICAS	Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal (PEFCF) Pliego de Observaciones (PO) Denuncia de Juicio Político (DJP) Multa (M)	

Elaboración propia. Fuente: Adam Adam, A., & Becerril Lozada, G. (1996). *La fiscalización en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Aramburo, M., & Merino, M. (2009). *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*. México: Centro de Investigaciones y Docencias Económicas.

Para cerrar ideas, el control gubernamental es la forma más común que se conoce para dar entender qué es rendición de cuentas, la idea de controlar el ejercicio de poder es por medio de revisar, comprobar, verificar o fiscalizar

los recursos públicos del gobierno. El control también viene a significar la duda razonable en las actividades gubernamentales, porque no hay proceso en que se detecten errores de cualquier tipo para verificar que estén de acuerdo a la norma o programas, se puede ver en el control preventivo, que puede detectar irregularidades y mejorarlas tal vez no en el momento preciso pero si tratar de no llevarlas a cabo de nuevo.

Las agencias encargadas del control, ya sea interno o externo, tienen que estar de acuerdo en todo momento para no entorpecer el mismo ejercicio de control, sino también para no entorpecer la labor que realizan, la constante comunicación llevará a que las debilidades de una agencia no sea culpable de no ejecutar bien el ejercicio de rendición de cuentas, ya que se puede encontrar que la ASF al no tener la facultad para fincar responsabilidades administrativas a funcionarios públicos, ésta envía a la SFP los casos de fincamiento para poder realizarlos.

Lo importante de la situación de las agencias de control cumplan con la labor encomendada en cumplimiento del ejercicio de rendición de cuentas, las inconsistencias que aun se observan tanto para la SFP como ASF son varias, pero hay que recordar que apenas son de reciente creación, aunque no es justificación para que dejen que la impunidad gobierne el ejercicio de poder, como se ha caracterizado en este país.

En el capítulo se señalo lo referente al control administrativo en el país haciendo énfasis en puntos relevantes de las investigaciones a partir del diseño institucional y normativo del control en la Administración Pública Federal.

El por qué profundizar en la definición y en las instituciones que llevan a cabo el control, permite al presente trabajo entender el contexto en que se ubica la labor de la unidad administrativa de la Comisión Nacional del Agua, denominada, Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores, que en el siguiente capítulo se abordará, porque de los aspectos de clasificación de control administrativo que encuadran en el contexto de la unidad administrativa son: a) órgano que lo realiza interno y externo, la Coordinación es la unidad de enlace de la Comisión Nacional del Agua ante los órganos de fiscalización, Secretaria de la Función Pública, Órgano Interno de Control y Auditoría

Superior de la Federación, para acotar el estudio de la Coordinación se centró en la labor de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación, por una razón a diferencia de la fiscalización del Órgano Interno de Control que audita a la Comisión Nacional del Agua en las mismas materias como son: obra pública, adquisiciones, o administración de personal, mientras que la Auditoría Superior de la Federación al revisar la Cuenta Pública y por lo que cada año el Presupuesto de Egresos de la Federación tiene un tratamiento distinto de cómo se gastaron los recursos públicos, por lo que la aplicación de auditorías dista de cada año debido a que verifica el cumplimiento de los programas federales que tuvieron mayor impacto económico. B) por el objeto que estos mismos órganos fiscalizadores actúen con base en objeto de fiscalización y de legalidad, para verificar y/o comprobar el cumplimiento programas de acuerdo a sus reglas y normas establecidas. C) según la forma de actuar del órgano fiscalizador, es decir, la forma en que el órgano fiscalizador inicia su labor de auditar a la Comisión Nacional del Agua ya sea obligatorio y a petición, primero porque la Constitución y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas lo demandan y segundo porque lo pide el órgano fiscalizador interesado.

Por otra parte, al mencionar el proceso de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación, permite entender el impacto que genera los resultados del informe de la Cuenta Pública, además de los tipos de auditoría que lleva a cabo a los entes fiscalizados, se entenderá el análisis del proceso de atención de auditorías del que se explicara en el capítulo IV del trabajo.

CAPÍTULO III COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

Tanto en la agenda pública como en la agenda constitucional el asunto del abastecimiento del agua o lo referente a ella ha llevado a ser discutido tanto por quienes son los beneficiados y/o afectados, al igual que las autoridades encargadas de ofrecer este servicio público, el asunto es de interés primordial, debido a los procesos domésticos e industriales que se llevan a diario el agua es actor ya sea primario o secundario, por lo que el diseño de políticas en torno a este asunto debe incluir a distintos sectores de la sociedad.

El agua como cualquier otro fenómeno natural no se puede controlar, el intento por diseñar políticas se encarga de prever situaciones alrededor de ella, los casos opuestos que se pueden presentar ya sea la ausencia o abundancia de agua son factores que determinan a actuar a las autoridades, incluido el tema de la calidad de ésta¹. La perspectiva hacia este asunto gira en torno a la problemática que genera, de acuerdo con Gustavo Ortiz Rendón (2008:17), el agua es un “asunto de seguridad nacional por su escasez, baja calidad, pocas posibilidades de reúso y la irregular distribución que ocasiona el constante crecimiento de la demanda, la ineficiencia de su uso y el aumento de los niveles de contaminación.” En un inicio, él argumenta que la poca sensibilidad ha ocasionado el sobreexplotamiento del recurso natural, causando la contaminación de ríos y lagos, en la salinización de mantos acuíferos y por demás el suministro del agua es de mala calidad. Esto último provoca que la población este propensa a contraer enfermedades gastrointestinales y parasitarias.

Estadísticamente en México la disponibilidad de agua es cerca de 460 mil millones de metros cúbicos de agua dulce renovable, también denominada “disponibilidad natural media”, la cual se recaba en forma de precipitación,

¹ Por ejemplo la calidad del agua se mide bajo tres indicadores: Demanda Bioquímica de Oxígeno a cinco días (DBO₅), Demanda Química de Oxígeno (DQO) y los Sólidos Suspendidos Totales (SST). Los primeros se utilizan para determinar “la cantidad de materia orgánica presente en los cuerpos de agua provenientes de las aguas residuales”, mientras que el SST “tiene su origen en las aguas residuales y la erosión del suelo”. (Comisión Nacional del Agua [CONAGUA], 2011:56)

porcentualmente el 73.1% se evapora transpira regresando a la atmosfera –etapa dentro del ciclo del agua-, 22.1% se canaliza en ríos y arroyos –por ejemplo en la época de lluvias-, y 4.8% se infiltra al subsuelo y recarga los acuíferos. Según con el estimado para el año 2030 la disponibilidad media natural *per cápita* disminuirá, según los datos en el año 2010 dicha disponibilidad era de 4,230 m³ por habitante y que en el 2030 se reducirá a 3,800 m³. (CONAGUA, 2011:28, 30)

3.1 Marco jurídico y atribuciones principales de Comisión Nacional del Agua.

En México el marco jurídico en materia de agua se rige de la siguiente manera: artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, incluyendo las aguas del subsuelo, el Poder Ejecutivo tiene la facultad de preservar el uso para la generación de energía eléctrica, establecer reservas nacionales, o de concesionar su uso a los particulares.

Por su parte el Poder Legislativo cuenta con las facultades de legislar sobre el uso y aprovechamiento del agua, y establecer contribuciones para su aprovechamiento y explotación, de acuerdo al artículo 73 fracciones XVII y XXIX, respectivamente. Además del artículo 115, fracción III, inciso a que faculta a los municipios a suministrar el servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales a través de Organismos Operadores.

La gestión del agua², se deposita en la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), que se creó por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de

² Conforme a la Ley de Aguas Nacionales, la gestión del agua se define como “Proceso sustentado en el conjunto de principios, políticas, actos, recursos, instrumentos, normas formales y no formales, bienes, recursos, derechos, atribuciones y responsabilidades, mediante el cual coordinadamente el Estado, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad, promueven e instrumentan para lograr el desarrollo sustentable en beneficio de los seres humanos y su medio social, económico y ambiental, (1) el control y manejo del agua y las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos, por ende su distribución y administración, (2) la regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua, y (3) la preservación y sustentabilidad de los recursos hídricos en cantidad y calidad, considerando los riesgos ante la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extraordinarios y daños a ecosistemas vitales y al medio ambiente. La gestión

la Federación el 16 de enero de 1989, en aquel entonces era órgano desconcentrado de la entonces Secretaría de Agricultura y Recurso Hidráulicos, en ésta se depositaba los asuntos relativos al agua por lo que desde la creación de la Comisión le confiere tales asuntos. Actualmente, luego de la modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública en el año 2000 se encuentra adscrita a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) siendo un órgano desconcentrado de ésta.

Derivado del artículo 27 se expide la Ley de Aguas Nacionales la cual encomienda el ejercicio de las facultades en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes correspondiente al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá a través de la Comisión.

Esta misma ley en su artículo 9 declara a la CONAGUA como autoridad en materia hídrica, constituyéndola como Órgano Superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico.

Las principales atribuciones que tiene la CONAGUA son: preservar y administrar el agua en todo el país, se encarga de cuidar y que se lleve a cabo un uso sustentable de ella, también está facultada para la planeación y construcción de infraestructura hidrológica, por lo que estará pendiente del Programa Nacional Hídrico el cual contempla concesionar, contratar, convenir y normar las obras de infraestructura hídrica en zonas urbanas y rurales, esto con el fin de lograr la cobertura en el país de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento; por otro lado expide títulos de concesión, asignación o permiso de descarga en base al Registro Público de Derechos de Agua; entre otros asuntos mantiene comunicación con entidades federativas y municipios, también con el Distrito Federal, en materia de servicio público o en caso de que se esté realizando una obra hidrológica, a la par de tratar de mantener comunicación con

del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua. Artículo 3, fracción XXVIII.

sectores privados, sociales y académicos. Cabe resaltar que lleva a cabo convenios en materia de educación, bancos de información con organismos extranjeros con el propósito de fomentar la cooperación técnica, científica y administrativa en materia del agua. (Ley de Agua Nacionales, Artículo 9)

También señala que para el despacho de los asuntos la Comisión contará con a) un Consejo Técnico³, es una figura consultiva que aprobará y evaluará en asuntos de presupuesto y operaciones, programas, proyectos, gestión de créditos y mecanismo de financiamiento, así como estructura orgánica y funcionamiento de la Comisión, y b) un Director General.

Con la reforma a la Ley de Aguas Nacionales en abril de 2004, dio paso a la emisión del Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua publicado en el Diario Oficial de la Federación en noviembre de 2006, el cual señala las atribuciones del Director General, y de las unidades administrativas que componen a la CONAGUA entre las cuales destaca proponer al Titular del Poder Ejecutivo el Plan Nacional Hídrico, así como darle seguimiento, proponer a la SEMARNAT los lineamientos y estrategias para el cumplimiento de tratados internacionales en materia de aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, y de las normas oficiales mexicanas; establecer programas enfocados en agua potable, drenaje y saneamiento, así como de control y preservación de la calidad del agua con la ayuda de los organismos de cuenca y por medio de convenios de colaboración con Entidades Federativas, municipios u organismos operadores; regular junto con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación los servicios de riego y unidades de riego; proyectar y dirigir la construcción de obra de infraestructura hidráulica así como la operación, conservación y

³ Se integra por los titulares de las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien lo presidirá; Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Energía; de Economía; de Salud; y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y de la Comisión Nacional Forestal. Por cada representante propietario se designará a los suplentes necesarios con nivel de Subsecretario o equivalente. A propuesta del Consejo Técnico, el Titular del Ejecutivo Federal designará como miembros del propio Consejo, a dos representantes de los gobiernos de los estados y a un representante de una Organización Ciudadana de prestigio y experiencia relacionada con las funciones de "la Comisión". (Ley de Aguas Nacionales, Artículo 10).

mantenimiento de éstas en zonas rurales y urbanas que lo requieran, por lo que de conformidad con los lineamientos que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público concertar créditos y mecanismos financieros establecidos con recursos federales o de terceros, para el financiamiento de obras y servicios. A fin de propiciar intercambio de información sobre cantidad, calidad, usos y conservación de las aguas nacionales celebrará convenios de cooperación técnica con organismo y/o agencias internacionales; a la par de impulsar estudios e investigaciones inherentes a la preservación del agua.

Las directrices que conducen la actuación de la CONAGUA enfatizan, no sólo, en mejorar el servicio público como es incrementar la cobertura de agua potable y alcantarillado en zonas urbanas y rurales, incluye también el tratamiento de aguas residuales y en fomentar el reúso, concluye ante todo que el suministro de agua sea de mejor calidad. Es así que se decide actuar en “Promover el manejo integrado y sustentable del agua en cuencas y acuíferos”, “Mejorar el desarrollo técnico, administrativo y financiero del sector hidráulico”, en “Consolidar la participación de los usuarios y la sociedad organizada en el manejo del agua y promover la cultura de su buen uso”, “Prevenir los riesgos derivados de fenómenos meteorológicos e hidrometeorológicos y atender sus efectos”, “Evaluar los efectos del cambio climático en el ciclo hidrológico”, y “Crear una cultura contributiva y de cumplimiento a la Ley de Aguas Nacionales en materia administrativa.”⁴

Por tanto la misión de la Comisión es ser un órgano con presencia en todo el territorio nacional, involucrado en cubrir los servicios de agua potable, drenaje, saneamiento y alcantarillado, tratamiento y reúso de aguas nacionales, los de riego, temporal tecnificado resultando en diseñar programas y proyectar obras de infraestructura para tratar de solventar o evitar los daños causados por los fenómenos naturales; y manteniendo comunicación no sólo con los tres órdenes de gobierno sino también con organismos internacionales y con sectores de la

⁴ Información obtenida de la página de internet de la CONAGUA, <http://www.cna.gob.mx/Contenido.aspx?n1=1&n2=3>, consultado el día 2 de mayo de 2012.

sociedad. Es así que la CONAGUA se coordina con diversas instituciones con el fin de cumplir cabalmente con las atribuciones, como se puede ver a continuación.

Cuadro 3.1



Fuente: CONAGUA. (2011). *Estadísticas del Agua en México*. México: autor.

3.2 Estructura Orgánica

Para el ejercicio de las atribuciones la CONAGUA se organiza en nivel Nacional y en nivel Regional Hidrológico-Administrativo⁵, su orden se basa por la heterogeneidad de las regiones en el país ya que cada región hidrológica es distinta, como lo estipula el Reglamento Interior de la Comisión artículo 6.

A nivel nacional la CONAGUA se compone de unidades administrativas teniendo al frente al Director General y contará con el apoyo del Consejo Técnico

⁵ Es el "Área territorial definida de acuerdo con criterios hidrológicos, integrada por una o varias regiones hidrológicas, en la cual se considera a la cuenca hidrológica como la unidad básica para la gestión de los recursos hídricos y el municipio representa, como en otros instrumentos jurídicos, la unidad mínima de gestión administrativa en el país" (Ley de Aguas Nacionales, artículo 3, fracción XVI, inciso b)

para la aprobación de la estructura orgánica. El Reglamento Interior de la CONAGUA en el artículo 11, apartado A, fracciones I-XI, estipula la configuración de la estructura orgánica a nivel nacional, quedando de la siguiente manera:

La **Subdirección General de Administración**, a la que estarán adscritas:

- a) La Gerencia de Personal;
- b) La Gerencia de Recursos Financieros;
- c) La Gerencia de Recursos Materiales;
- d) La Gerencia de Informática y Telecomunicaciones;
- e) La Gerencia de Innovación y Calidad, y
- f) La Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores.

La **Subdirección General de Administración del Agua**, a la que estarán adscritas:

- a) La Gerencia de Servicios a Usuarios;
- b) La Gerencia del Registro Público de Derechos de Agua;
- c) La Gerencia de Inspección y Medición;
- d) La Gerencia de Calificación de Infracciones, Análisis y Evaluación, y
- e) La Gerencia de Regulación de Transmisión de Derechos, Bancos del Agua y Control de Información.

La **Subdirección General de Infraestructura Hidroagrícola**, a la que estarán adscritas:

- a) La Gerencia de Construcción de Infraestructura Hidroagrícola;
- b) La Gerencia de Proyectos de Infraestructura Hidroagrícola;
- c) La Gerencia de Unidades de Riego;
- d) La Gerencia de Distritos de Temporal Tecnificado, y
- e) La Gerencia de Distritos de Riego.

La **Subdirección General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento**, a la que estarán adscritas:

- a) La Gerencia de Potabilización y Tratamiento;

b) La Gerencia de Estudios y Proyectos de Agua Potable y Redes de Alcantarillado;

c) La Gerencia de Fortalecimiento de Organismos Operadores;

d) La Gerencia de Programas Federales de Agua Potable y Alcantarillado;

e) La Gerencia de Cuencas Transfronterizas, y

f) La Gerencia de Infraestructura Hidráulica Pluvial.

La **Subdirección General Jurídica**, a la que estarán adscritas:

a) La Gerencia de lo Consultivo;

b) La Gerencia de lo Contencioso;

c) La Gerencia de Procedimientos Administrativos, y

d) La Gerencia de Descentralización y de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La **Subdirección General de Programación**, a la que estarán adscritas:

a) La Gerencia del Sistema de Información sobre el Agua;

b) La Gerencia de Planificación Hídrica, y

c) La Gerencia de Evaluación y Programación.

La **Subdirección General Técnica**, a la que estarán adscritas:

a) La Gerencia de Aguas Subterráneas;

b) La Gerencia de Aguas Superficiales e Ingeniería de Ríos;

c) La Gerencia del Consultivo Técnico;

d) La Gerencia de Ingeniería y Normas Técnicas, y

e) La Gerencia de Calidad del Agua.

La **Coordinación General del Servicio Meteorológico Nacional**, a la que estará adscrita:

a) La Gerencia de Redes de Observación y Telemática.

La **Coordinación General de Revisión y Liquidación Fiscal**, a la que estarán adscritas:

- a) La Subgerencia de Revisión Fiscal Zona Norte;
- b) La Subgerencia de Revisión Fiscal Zona Sur;
- c) La Subgerencia de Programación y Control, y
- d) La Subgerencia de Coordinación Hacendaria y Procedimientos Fiscales.

La **Coordinación General de Atención Institucional, Comunicación y Cultura del Agua**, a la que estarán adscritas:

- a) La Subgerencia de Cultura del Agua;
- b) La Subgerencia de Atención a Demandas y Gestión Social;
- c) La Subgerencia de Seguimiento a Compromisos Presidenciales y Demandas Ciudadanas;
- d) La Subgerencia de Concertación;
- e) La Subgerencia de Difusión;
- f) La Subgerencia de Información;
- g) La Subgerencia de Programa Editorial, y
- h) La Subgerencia de Vinculación Institucional.

La **Coordinación General de Atención de Emergencias y Consejos de Cuenca**, a la que estarán adscritas:

- a) La Gerencia de Protección a la Infraestructura y Atención de Emergencias, y
- b) La Gerencia de Consejos de Cuenca.

(Ver Organigrama I)

Por otra parte, a nivel Regional hidrológico-administrativo se compondrá por las unidades administrativas denominadas organismos de cuenca y las direcciones locales, para el desempeño de las funciones de la CONAGUA, como lo señala el artículo 6 del Reglamento Interior.

Un Organismo de Cuenca es una “unidad técnica, administrativa y jurídica especializada, con carácter autónomo, adscrita directamente al Titular de la

CONAGUA” (artículo 3, fracción XXXIX de la Ley de Aguas Nacionales), su conformación es respecto a la circunscripción territorial, es decir, a la conformación de una o varias regiones hidrológicas, además tienen la responsabilidad de administrar y preservar las aguas nacionales en cada una de las trece regiones hidrológico-administrativas en que se ha dividido el país, como lo menciona el artículo 6 del Reglamento Interior de CONAGUA:

- I.** Península de Baja California;
- II.** Noroeste;
- III.** Pacífico Norte;
- IV.** Balsas;
- V.** Pacífico Sur;
- VI.** Río Bravo
- VII.** Cuencas Centrales del Norte;
- VIII.** Lerma Santiago Pacifico;
- IX.** Golfo Norte;
- X.** Golfo Centro;
- XI.** Frontera Sur;
- XII.** Península de Yucatán, y
- XIII.** Aguas del Valle de México.

Las principales funciones de los organismos de cuenca son: determinar la disponibilidad, el uso sustentable y calidad del agua; preservar los acuíferos; llevar a cabo la recaudación en materia de aguas nacionales y sus bienes; otorgar concesiones, asignaciones y permisos; prevenir los riesgos y atender los daños por inundaciones y/o por los efectos de la escasez de agua y promover la cultura del buen uso y preservación del agua, así como operar una infraestructura estratégica.

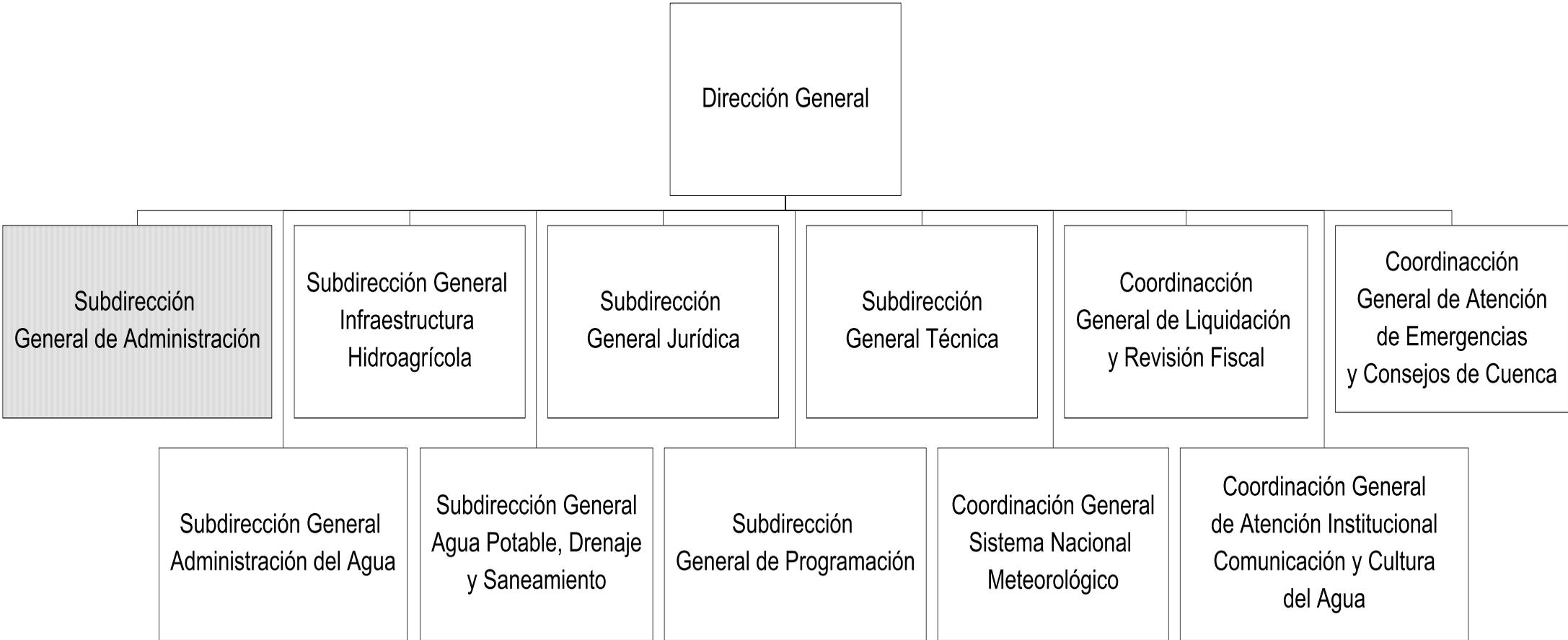
En distintas entidades federativas se contará con una dirección local que tendrá el carácter de autoridad, auxiliando al organismo de cuenca, al que se adscribe, para el ejercicio de funciones, por lo que éstas no son unidades

autónomas como lo es un organismo de cuenca, como lo señala el Reglamento Interior de la Comisión, artículo 11, apartado c.

Tanto los Organismos de Cuenca como las Direcciones Locales, seguirán el mismo patrón de configuración de estructura orgánica, difiriendo en la nivelación de las unidades administrativas que la componen ya que éstos no tendrán subdirección sino dirección como lo marca el artículo 11, apartado B del citado Reglamento. Otro aspecto a recalcar es la integración de personal, a nivel nacional y regional hidrológico-administrativo se contara para el despacho de los asuntos con los subdirectores generales, directores generales de los organismos, directores locales, coordinadores generales, gerentes, coordinadores, subgerentes, jefes de proyecto, jefes de departamento, jefes de distrito, residentes de obra, jefes de departamento y titulares de oficinas de la Comisión en dichas entidades y demás servidores públicos (artículo 9 fracción I, II, III). Ver Organigrama II y III.

La Comisión cuenta con un sujeto activo de control como lo es órgano interno de control, teniendo un titular del órgano y auxiliándose con titulares en áreas de Auditoría Interna, Quejas y Responsabilidades, Inconformidades y Control y Evaluación designados por la SFP con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, llevará a cabo actividades de vigilancia de los funcionarios públicos de la CONAGUA se apeguen al cumplimiento de la Ley Aguas Nacionales, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos aplicables, contando con el apoyo necesario por parte del personal adscrito a la Comisión. (Reglamento Interior de la CONAGUA, artículo 12)

Organigrama I



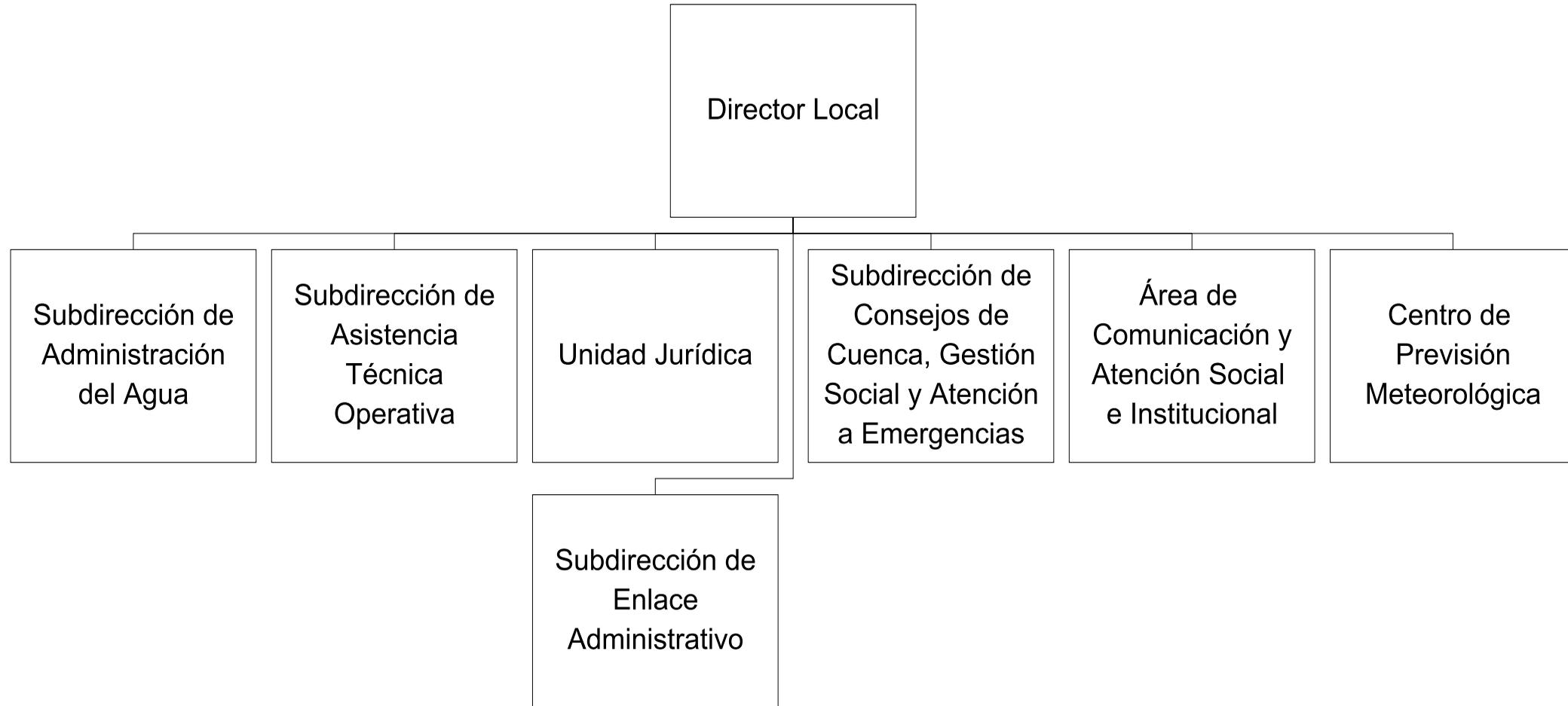
Fuente: Reglamento Interior de la CONAGUA. (2006).

Organigrama II



Fuente: Reglamento Interior de la CONAGUA. (2006).

Organigrama III



Fuente: Reglamento Interior de la CONAGUA. (2006).

3.3 Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores.

La Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores, que es donde realicé la práctica profesional, se encuentra adscrita a la Subdirección General de Administración (SGA) de la CONAGUA, por lo que conviene mencionar qué es y qué facultades tiene la Subdirección.

Desde el decreto de creación de la CONAGUA, y sólo a dos meses de su creación se encomienda a la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto la estructura orgánica de la Comisión, quedando cuatro Subdirecciones Generales: Infraestructura Hidroagrícola; Infraestructura Urbana e Industrial; Administración del Agua y de Planeación y Finanzas; una Subdirección Administrativa, dos Unidades: Jurídica y la de Comunicación Social; seis Gerencias Regionales: Valle de México; Centro; Noroeste; Lerma Balsas; Noreste y Sureste, así como treinta y tres Gerencias Estatales.

En 1989 la Subdirección Administrativa contaba con tres Gerencias: Personal, Recursos Financieros y Recursos Materiales, con catorce subgerencias, dos dependiendo directamente de la Subdirección, la de Estudios y Proyectos y de Administración de Sistemas. En el año 1992 se renivela a la Subdirección, es decir, adquiere la connotación de General, con el propósito de equilibrio dentro de la organización entre unidades sustantivas y la administrativa.

En 1993 cambió la estructura de la SGA se integra la Subgerencia de Administración de Sistemas; en 1997 se crea la Gerencia de Normas y Evaluación. La renivelación de algunas unidades como ocurrió con la Subgerencia de Administración de Sistemas que se convirtió en Coordinación de Informática y Telecomunicaciones en 1998.

En el 2003 con la reforma a la Ley de Aguas Nacionales dieron paso a la conformación actual de la SGA porque ocurre la creación de la Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores, por lo que hoy en día, la estructura

orgánica de la SGA (ver organigrama IV) cuenta con cinco Gerencias: de Personal; de Recursos Financieros; de Recursos Materiales; de Informática y Telecomunicaciones y de Innovación y Calidad, la Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores, una Coordinación de Proyectos Transversales, Transparencia e Innovación y veinticuatro subgerencias. (Manual de Organización de la SGA, 2009: 9)

La misión de la SGA es “Impulsar el desarrollo del personal, elevar la calidad de los servicios y administrar con eficiencia, transparencia y apego a la normatividad, los recursos financieros, materiales y de tecnología de la información, que contribuyan al logro de los objetivos de la Comisión Nacional del Agua”, como se refleja en las atribuciones que tiene cada unidad administrativa que la integra.

El Reglamento Interior de la CONAGUA faculta a la SGA, entre otras atribuciones, para “Autorizar los proyectos de instrumentos normativos [...] en materia de: a) Administración, desarrollo y control del personal; b) Organización y desarrollo institucional; c) Administración, registro y control de los recursos financieros, relativos a presupuesto, gasto público, contabilidad gubernamental y rendición de cuentas; d) Administración, adquisición, arrendamiento, conservación y control de los bienes muebles e inmuebles, almacenes e inventarios; e) Administración y promoción de proyectos de innovación y calidad; f) Administración, desarrollo y control de los sistemas y bienes informáticos y de telecomunicaciones, así como establecimiento de mecanismos de seguridad que garanticen el buen uso y resguardo de la información institucional, y g) Organización, concentración y conservación de archivos y documentos oficiales;” –artículo 17, fracción II-. Y en lo que respecta a la Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores, la fracción XXI del mismo artículo menciona “Apoyar y comunicar a las unidades administrativas responsables de su atención y desahogo a las solicitudes, requerimientos y auditorías realizadas por los Organismos Fiscalizadores y dependencias globalizadoras.”

3.3.1 Estructura orgánica de la Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores.

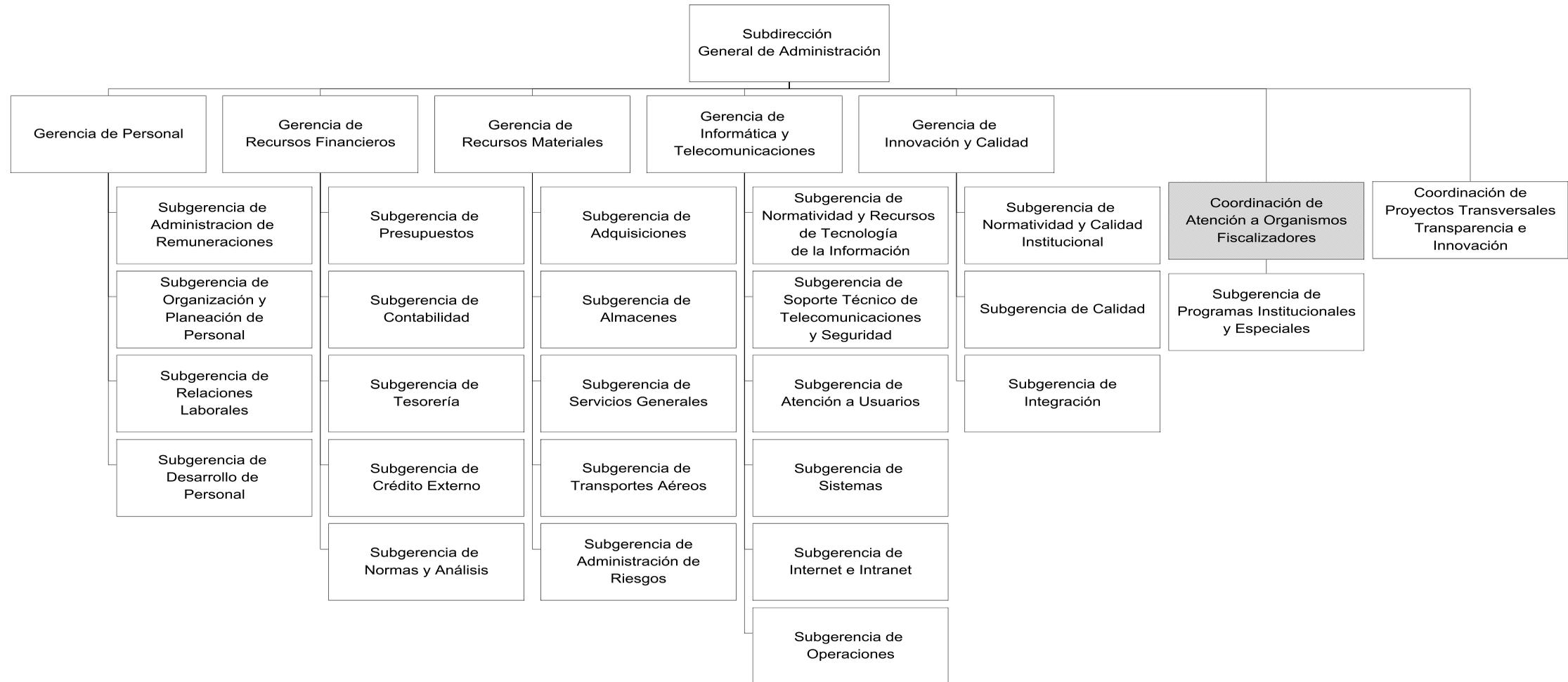
En lo que respecta a la Coordinación tiene encomendado la misión de “Contribuir a la atención oportuna y confiable que deben dar las unidades administrativas de la Comisión Nacional del Agua a los requerimientos de los organismos fiscalizadores, globalizadoras y normativas.” (Manual de Organización de la SGA, 2009: 89)

El antecedente histórico de la CAOOF corresponde a la Coordinación de Asesores de la SGA en 1998, su responsabilidad era atender los asuntos de las sesiones del Consejo Técnico, cuando se suscita la creación como tal de la CAOOF en el 2003, ya que incorpora la función de atención de las auditorías aunque en 1999 se llevaba a cabo el seguimiento de observaciones, es decir, ser enlace entre la CONAGUA y Auditoría Superior de la Federación, o Órgano Interno de Control (Manual de Organización de la CAOOF, 2007).

La estructura funcional de la Coordinación, se compone un coordinador, un subgerente, cuatro Especialistas en Hidráulica (EH) y un jefe de departamento, y dos apoyos administrativos como se observa en el organigrama V.

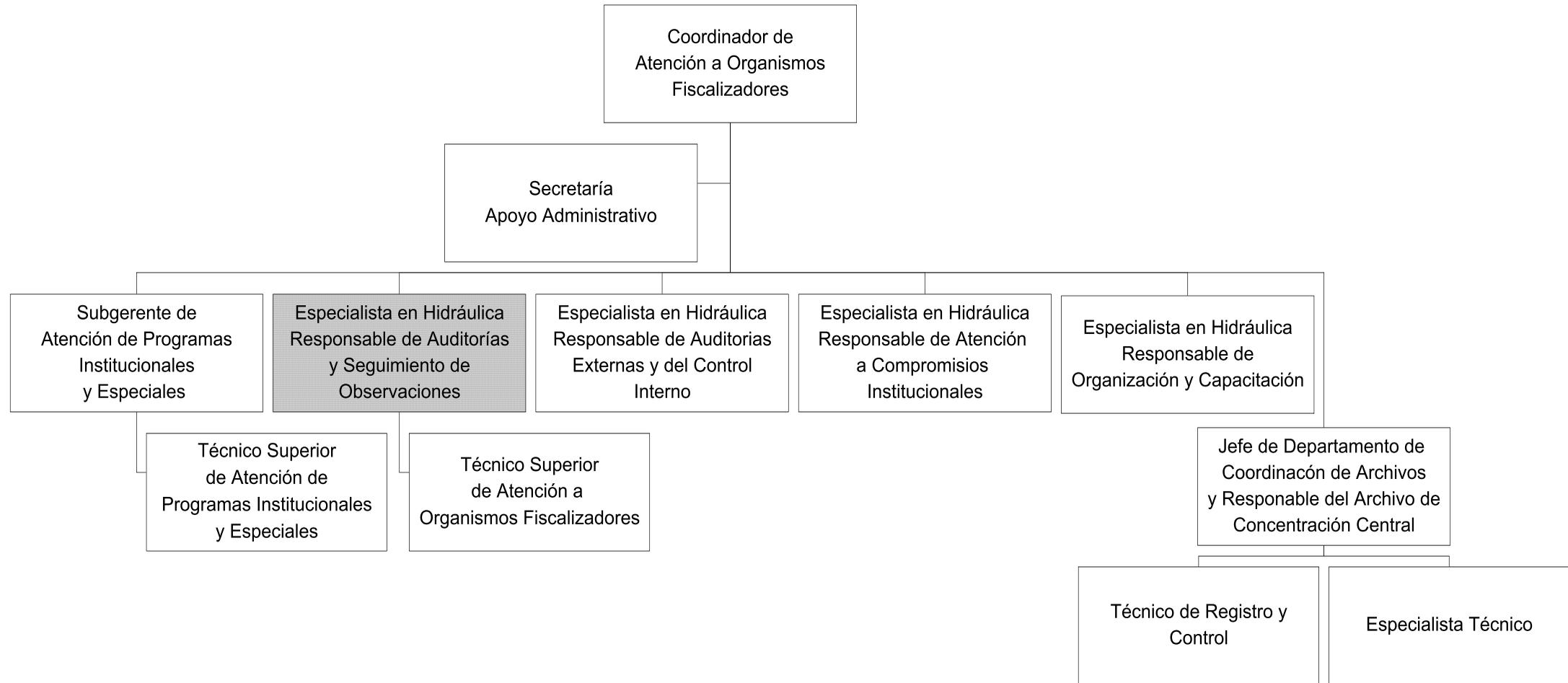
Al contrastar tanto el organigrama de la Subdirección General de Administración como el de la Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores, en el primero se detectó que la Coordinación tiene un subnivel que es la Subgerencia de Atención a Programas Institucionales y Especiales, mientras que en el organigrama V se puede ver que no sólo existe esta subgerencia sino otras áreas las cuales atienden las atribuciones correspondientes a la Coordinación de Atención, existiendo una discordancia con el Reglamento Interior de la CONAGUA, ya que en el párrafo último del artículo 23 menciona que “la Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores contará para el ejercicio de sus atribuciones con la Subgerencia de Programas Institucionales y Especiales”, al no referir a los Especialistas en Hidráulica y Jefe de Departamento, lo mismo sucede con el Manual de Organización de la SGA.

Organigrama IV



Fuente: Manual de Organización de la Subdirección General de Administración. (2009).

Organigrama V



Fuente: Manual de Organización de la Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores. (2007).

3.3.2 Actividades

Pasando a otro asunto realicé mi estadía de prácticas profesionales en CONAGUA, en el Área de auditorías y seguimiento de observaciones, la cual conforme al artículo 23 fracción I, del Reglamento Interior de la CONAGUA faculta a la CAOFP para llevar a cabo atribuciones como: “a) atención a solicitudes, requerimientos, recomendaciones y observaciones formuladas por organismos fiscalizadores y dependencias globalizadoras; b) aportación de información y atención de observaciones de los organismos fiscalizadores; c) procedimientos archivísticos y organización y conservación de archivos, y d) la integración de informes que deben rendirse al Consejo Técnico de la Comisión”, de las cuales llegue a realizar o apoyar las atribuciones del inciso a, las cuales corresponden a dicha área.

Del mismo artículo 23, fracciones II, III, IV, V y VI del Reglamento corresponden al Área de auditorías y seguimiento de observaciones, que a continuación se explicará cada fracción con la actividad que realizaba.

“II. Comunicar las solicitudes que formulen los organismos fiscalizadores y dependencias globalizadoras a las unidades administrativas competentes de la Comisión y apoyarlas en su análisis, integración y en la formulación de informes y remisión de documentos a dichos organismos y dependencias, así como conocer de su atención y desahogo.”

Se recibe el oficio de petición por parte de la ASF u OIC que requiere información, se analiza para determinar cuáles son las unidades administrativas competentes de atender el requerimiento, mi tarea se basaba en comunicar por medio de memorandos la solicitud del organismo fiscalizador en distintos asuntos: solicitud de documental previa para las auditorías, en el inicio de auditorías y solicitud de documentación, notificando a la unidad administrativa –esto incluye a los organismos de cuenca y direcciones locales-, por lo regular era la Subdirección General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento, que es objeto de fiscalización.

“III. Participar en la atención de las auditorías que practiquen los organismos y dependencias a que se refiere la fracción anterior, así como en el cumplimiento de los programas encomendados por los mismos.”

Sí la unidad administrativa tenía duda de la integración de documentación solicitada, el Especialista en Hidráulica Responsable de Auditorías y Seguimiento de Observaciones, el Licenciado José Luis Vázquez García y junto con su equipo de trabajo⁶, tiene la función de orientar y apoyar a la unidad administrativa para dar respuesta al requerimiento en tiempo y forma, como lo establece por ejemplo la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Una vez que la unidad administrativa tuviera listo la integración de la documentación, el Área de auditorías y seguimiento de observaciones, promueva o envía la documentación al organismo fiscalizador, en este caso se realiza un oficio en respuesta a lo solicitado. Mi labor era realizar un soporte documental por medio electrónico y físico, para así avalar que la unidad administrativa cumplió con el requerimiento, cumplido eso era enviado a las oficinas de la ASF, de la SFP, o al OIC de la CONAGUA.

“IV. Dar seguimiento a los actos y programas de fiscalización que planteen las instancias de control, vigilancia y globalizadoras a la Comisión”.

La CAOOF al representar a la CONAGUA ante estos organismos fiscalizadores tiene la atribución de evaluar el avance y/o resultados obtenidos en las acciones de fiscalización, estar al pendiente de que las unidades administrativas auditadas atiendan a los requerimientos o también de elaborar informes trimestrales que demuestran el seguimiento de las auditorías practicadas por el OIC verificando en que situación se encuentran si están solventadas o están en proceso de atención, mientras que de la ASF una vez finalizada la revisión de la Cuenta Pública se dispone analizar las recomendaciones a las auditorías.

⁶ Se integra por cinco personas quienes coordinan las distintas auditorías de los organismos fiscalizadores.

Mi función en esta atribución era apoyar al Licenciado en el análisis de información respecto a la labor de cada instancia fiscalizadora, con dicho análisis se elaboraba un informe el cual es un conglomerado de datos duros dividido por órgano fiscalizador que representa la situación de los avances obtenidos en las acciones de fiscalización, y es presentado trimestralmente al Director General de la CONAGUA.

“V. Coordinar el control, seguimiento y estadísticas de las auditorías, observaciones y recomendaciones realizadas por los organismos fiscalizadores a las unidades administrativas.”

El registro en la base de datos del área de atención de auditorías de las solicitudes de los organismos fiscalizadores, de respuestas de las unidades administrativas, de informes por parte de SFP y OIC, la base de datos tiene finalidad de dar seguimiento a las auditorías y mantener un control de ellas, ya que, en un principio, se observó que algunas unidades administrativas no tomaban en serio la tarea de fiscalización, por lo que la CAOF asegura que las unidades administrativas cumplan en tiempo y forma con lo establecido en la leyes y no incurran en una irregularidad que derive en una sanción a los servidores públicos como lo establece la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas Federal o la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos .

También la base de datos permite realizar estimados o estadísticas sobre las auditorías que se llevan cabo anualmente y por periodos trimestrales, ya que esta base registra los oficios de solicitud de requerimiento de información de los órganos fiscalizadores, los “memos” que informan a las unidades administrativas de la solicitud de información, los “memos” de respuestas de las unidades administrativas dirigidas a quien solicita la información, por lo que con este registro de entradas y salidas, muestra cuantas auditorías se realizan y que órgano fiscalizador la realiza, que unidades administrativas están involucradas.

“VI. Identificar, con la participación de los organismos fiscalizadores, a las unidades administrativas y los procesos con mayor número de observaciones y recomendaciones, a fin de promover mejoras y evitar su recurrencia”

Con cualquiera de los organismos fiscalizadores realiza reuniones de trabajo; convoca a reuniones de resultados preliminares y resultados, en el caso de la ASF, para conocer si la documental proporcionada cumple a la solicitud o conciliar cifras de observaciones; o realizar visitas de inspección a las obras o lugares en donde lo solicite el órgano fiscalizador. Para el caso del OIC trimestralmente envía a la CAOOF un informe de auditoría con el resultado de las auditorías practicadas, y situación de éstas, con ello se identificaba las unidades administrativas con un número alto de observaciones. En este caso mi participación era nula, pero en ocasiones tuve la oportunidad de atestiguar las reuniones de la ASF y el OIC.

A manera de conclusión del presente apartado, se puede mencionar lo siguiente respecto al análisis de la CONAGUA se propone un diagnóstico del modelo organizacional de ésta, basado en el modelo de la administración de sistemas para conocer a profundidad una organización presentado por Richard F. Elmore (1978), ya que las proposiciones que presenta concuerdan con lo señalado en el presente apartado son las siguientes:

PROPOSICIONES	Situación de la CONAGUA
1.- “Las organizaciones deben funcionar como maximizadoras racionales de los valores [...] La organización es eficaz en la medida en la que maximiza el cumplimiento de sus fines y objetivos prioritarios.”	La CONAGUA actúa con base en sus objetivos y estrategias, los cuales se expresan en administrar la gestión del agua en todo el país, cumple con acceder a los servicios de agua potable, drenaje y saneamiento a todo el territorio nacional, entre otros, por tanto se consolida como autoridad en la gestión integrada del recurso hídrico y sus bienes públicos inherentes.
2.- “La organización debe estructurarse sobre el principio del control jerárquico. La responsabilidad de la elaboración de	Cuenta con un autoridad que controla y coordina que es el Director General, por que es quien ejerce las funciones de

<p>las políticas y del desempeño general del sistema reside en la cúspide de la administración.”</p>	<p>gestión de los recursos hídricos y a la administración, gestión y custodia de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes que le corresponden a la CONAGUA, además de distribuirlas entre las unidades administrativas que componen a la Comisión, así como supervisar su desempeño.</p>
<p>3.- “Para cada una de las tareas que desarrolla la organización existe una asignación óptima de las responsabilidades entre las unidades subordinadas.”</p>	<p>Debido al control jerárquico las unidades administrativas estarán subordinadas al Director General, por tanto éste distribuirá las atribuciones a cada una de ellas tanto nivel nacional como regional, para el cumplimiento de los objetivos de la CONAGUA.</p>
<p>4.- “La implementación consiste en definir un conjunto detallado de objetivos que refleje la intención de una política determinada</p>	<p>Cada objetivo de la CONAGUA corresponde a cada una de las unidades administrativas, ya que se le asigna atribuciones con base en cada objetivo, un ejemplo claro sería el de la Subdirección General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento se ajusta al objetivo de Incrementar el acceso y calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento. Este punto tiene que ver también con la aplicación de procesos internos de cada unidad administrativa.</p>

Fuente: Elmore, R. F. (1993). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En Aguilar, L.F, *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa

Por lo tanto este modelo muestra como la CONAGUA se constituye y cómo a partir de la implementación de procesos en las unidades administrativas se encamina al cumplimiento de cada objetivo establecido. En lo que respecta a la CAOOF desarrolla la tarea de coordinar la atención a los requerimientos de los órganos fiscalizadores, la presencia de CONAGUA en todo el país – por la realización de proyectos hidrológicos importantes-, por lo que basa una parte de la

organización en estar al pendiente de no incurrir en alguna falta dentro del marco de la rendición de cuentas y transparencia, como lo establece el objetivo de “Mejorar el desarrollo técnico, administrativo y financiero del sector hidráulico.”

A la par de este modelo conviene mencionar lo dicho por Charles Lusthaus et al. (2002: 19) citado por (Carrera Hernández, Coronilla Cruz, & Navarro Arredondo, 2010: 27) respecto a la capacidad institucional de la organización “la capacidad que posee una organización para desempeñarse bien, es decir, su habilidad para aplicar acertadamente sus aptitudes y recursos con el fin de lograr sus metas y satisfacer las expectativas de quienes tienen intereses en ella.”

La finalidad de la CAOF es representar a la CONAGUA ante los diversos órganos fiscalizadores y entidades globalizadoras, dirigir las acciones orientadas a dar respuesta a los requerimientos y observaciones presentadas por los órganos fiscalizadores, junto con las unidades administrativas, apoyar si es necesario en la integración de la documentación solicitada, evaluar el avance y los resultados obtenidos en las acciones de fiscalización que se realizan en la Comisión Nacional del Agua, así como dirigir y coordinar la elaboración de informes, ante todo disminuir o solventar las acciones que emitan los órganos fiscalizadores; organizar y dar seguimiento a los acuerdos del Comité de Mejora Regulatoria Interna, y al Programa de Metas Presidenciales, atender solicitudes de información en el marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; así como coordinar la administración del Archivo Central de Concentración y del Archivo de Trámite, aplicar los criterios de organización y control de archivos.

La labor de la CAOF nació en el contexto de rendición de cuentas que se vio implementado en la era del cambio de sexenios pasados, su labor suele ser cuestionada por vérselo como duplicador de funciones de control dentro y fuera de la organización, ya que se ubica la labor de los órganos de control interno y externo –OIC y ASF -, además de otros como lo es la SHCP con la Tesorería de la Federación. Su labor no se enfoca, precisamente, en ejecutar la función de control, en otro sentido su función es coordinar la labor de los órganos encargados

del control, además de apoyar, por lo que no es una instancia duplicadora de función, puede pensarse que su creación se deba al fortalecimiento interno de la organización, es decir, la relevancia adquirida por la CONAGUA se esfuerza por mantener una imagen institucional tendiente por atender no sólo las áreas de oportunidad que se presenten sino también atender las amenazas que en este caso serian los resultados que arrojen las auditorías practicadas por los órganos fiscalizadores, como ejemplo se cita la revisión de la Cuenta Pública 2010 de las 20 auditorías practicadas por la ASF emitieron 118 resultados, de los cuales 38 son positivos, atendidos o solventados y 80 con observación y por lo cual se determinó 105 acciones:

Cuadro 3.2

TIPO DE ACCIONES IDENTIFICADAS EN EL INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2010 DE LAS AUDITORÍAS REALIZADAS POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN A LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA			Recomendación (R)	Recomendaciones al Desempeño (RD)	Solicitud de Aclaración (SA)	Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS)	Hallazgo (HA)	Pliego de Observaciones (PO)	Promoción de Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal (PEFCF)	TOTAL
Número de Auditoría	Tipo	Tema								
1052	Cumplimiento Financiero	Obra Pública	8		3	2				13
1062		Obra Pública								0
1073		Obra Pública	2		2	1				5
1075		Obra Pública	2			1				3
1077		Obra Pública	2		1	1				4
1078		Obra Pública	1							1
1080		Obra Pública	1			1		2		4
1098		Obra Pública	5		5					10
778	Derechos	Recaudación	7						5	12
787		Derechos								0

737		Mandatos							0	
764		Acuerdos							0	
736		Compensaciones Económicas							0	
723		Derechos							0	
766		TESOFE							0	
68		de Desempeño	APAZU	26			1			27
87	Preservación del Agua		20						20	
976	PHIT		6						6	
73	Cambio Climático								0	
83	Derechos humanos								0	
			28	52	11	6	1	2	5	105

Fuente: CONAGUA. (2012). *Informe de la Cuenta Pública 2010 por la Auditoría Superior de la Federación*. México: autor. Documento interno.

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DEL PROCESO DE ATENCIÓN DE AUDITORÍAS O REVISIONES Y SEGUIMIENTO A LAS ACCIONES EMITIDAS DE LA COORDINACIÓN DE ATENCIÓN A ORGANISMOS FISCALIZADORES.

El presente capítulo tiene como finalidad analizar el proceso de atención a los requerimientos, específicos, de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) a las unidades administrativas de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), en el cual se explicará la manera en que se les da respuesta a las auditorías que realiza la ASF como parte de la fiscalización de la Cuenta Pública 2010. Para este análisis se eligió basarse en la auditoría practicada a la Comisión a uno de los programas que ejecuta denominado Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU).

Recapitulando los puntos principales mencionados en el trabajo, el impacto dentro de la administración pública generado por la razón del por qué rendir cuentas conlleva a identificar variables incondicionales: primero el hecho de exponer información gubernamental a la opinión pública y de interés para la sociedad, abriendo el debate en torno al uso del gasto público de la Federación, dado que la política interior del país refiere a que se ubica en un Estado de Derecho, el cual las soluciones son por la vía legal e institucional, por lo que la rendición de cuentas horizontal representa el interés de controlar el poder a través de instituciones del Estado encargadas del control en la utilización de los recursos gubernamentales de los Poderes de la Unión, entidades federativas, municipios, partidos políticos o cualquier ente que recibe recursos públicos federales; segundo, es por ello que la connotación de control refiere a la actividad que realizan instancias estatales, como el caso de la Secretaría de la Función Pública o la ASF, con el objeto de fiscalizar el gasto público; tercero, la Constitución y demás leyes reglamentarias reconocen quienes están obligados a rendir cuentas, como lo es la CONAGUA por el cumplimiento financiero en el manejo de recursos federales.

La CONAGUA, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, estará representada por la Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores (CAOF) ante ASF, SFP, quien atenderá y dirigirá con la participación de la unidades administrativas de la Comisión las acciones para dar respuesta a lo requerido por los organismos fiscalizadores para cumplir con lo dispuesta a la política de rendición de cuentas.

4.1 Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU).

La Ley de Aguas Nacionales artículo 3, fracción L, define como Sistema de Agua Potable y Alcantarillado al conjunto de obras y acciones que permiten la prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado, incluyendo el saneamiento, entendiendo como tal la conducción, tratamiento, alejamiento y descarga de las aguas residuales.

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio Fiscal 2010 la CONAGUA recibió por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la erogación por \$ 34,017,168,743 de pesos, de los cuales fueron destinados \$ 14,971,969,444 de pesos a programas federales, la CONAGUA tiene a cargo varios programas, de los cuales existen dos tipos: los enfocados a la infraestructura hidrológica y otros enfocados a la prestación del servicio público el programa APAZU pertenece al primer tipo, para dicho programa se asignaron \$ 3,908,779,087 de pesos a la Subdirección General de Agua Potable Drenaje y Saneamiento (SGAPDS).

El Reglamento Interior de CONAGUA artículo 36 faculta a la SGAPDS en materia de obras, sistemas y servicios de agua potable, alcantarillado, saneamiento, reúso e intercambio de aguas residuales tratadas y de la protección contra inundaciones a centros de población, entre otros, a su vez la Subdirección dispone de la Gerencia de Programas Federales de Agua Potable y Alcantarillado para realizar Obras de infraestructura hidráulica para ampliar y mejorar los

servicios de agua potable y alcantarillado en zonas donde se requiere ampliar la cobertura de los servicios.

El contexto en el que nace el APAZU se debe a la modificación del artículo 115 constitucional, el cual otorga atribuciones al ayuntamiento para la prestación de los mencionados servicios públicos, el problema que se presenta es de naturaleza económica, ya que no todos los ayuntamientos tienen la misma recaudación de ingresos, es por ello que el programa se crea con estas dos vertientes primero ante la problemática de escasez de agua en algunas partes del territorio mexicano y segundo en respuesta a la incapacidad financiera de organismos operadores para prestar eficientemente el servicio.

El programa se encuentra alineado al Plan de Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual establece que se disponga de mayor cobertura del servicio de agua potable y alcantarillado en el país, las estrategias son: impulsar la realización de obras de infraestructura para el abasto de agua potable y la prestación del servicio de drenaje y alcantarillado, promover la eficiencia de los organismos operadores de agua para evitar el desperdicio de agua potable a la par de fortalecer la autosuficiencia técnica y financiera de estos mismos, y expandir la capacidad de tratamiento de aguas residuales en el país y el uso de aguas tratadas.¹

Cuadro 4.1 | Ficha técnica del Programa de Agua Potable en Zonas Urbanas.

Características del Programa de Agua Potable en Zonas Urbanas.

Fin	Contribuir al mejoramiento de la habitabilidad en sectores de localidades urbanas.
Propósito	Población en zonas urbanas dotada con mejores servicios de agua potable, alcantarillado y/o saneamiento.
Objetivo	Fomentar y apoyar a las Entidades Federativas y Municipios en el desarrollo de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento en centros de población mayores a 2,500 habitantes, mediante acciones de mejoramiento en la eficiencia operativa y uso eficiente del recurso, así como el manejo integral de los servicios para proporcionar agua para

¹ “Las aguas de composición variada provenientes de las descargas de usos público urbano, doméstico, industrial, comercial, de servicios, agrícola, pecuario, de las plantas de tratamiento y en general, de cualquier uso, así como la mezcla de ellas”, artículo 3, fracción VI de la Ley de Aguas Nacionales.

	<p>los diversos usos y fundamentalmente para el consumo humano. Las principales acciones que comprende este programa son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ampliación de la cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado. • Mejoramiento de la eficiencia física y comercial. • Apoyar acciones para el desarrollo institucional de los ejecutores, y • Realizar acciones de construcción, rehabilitación y conservación de la infraestructura hidráulica del Subsector. <p>Toda vez que el tratamiento de aguas residuales resulta de especial atención para el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el artículo 12 se establecen las reglas específicas, para el componente de plantas de tratamiento de aguas residuales (Reglas de Operación).</p>
Población objetivo	Atender localidades mayores a 2,500 habitantes que no están conectadas a las redes públicas de agua potable y de alcantarillado, que sus aguas residuales requieran tratamiento, o que su infraestructura hidráulica requiera rehabilitación, tales que sus municipios y estados hayan cumplido con la firma de los convenios de colaboración y anexos de ejecución y técnico.
Cobertura	En las 31 Entidades Federativas y el Distrito Federal.
Focalización	Urbana a nivel municipal y localidad.
Normatividad	Reglas de operación y manual de operación del programa
Responsables de ejecutarlo	Subdirección General de Agua Potable, Alcantarillado, Drenaje y Saneamiento de la CONAGUA, Gerencia de Programas Federales de Agua Potable y Alcantarillado.

Fuente: Instituto de Ingeniería, Universidad Nacional Autónoma de México. (2008). *Evaluación de Consistencia y Resultados 2007 Informe Final*. México: autor.

El marco normativo de dicho programa se sustenta en la Ley de Aguas Nacionales artículo 9 fracción XIII, así como el artículo 44 en materia de usos de agua que refiere a la explotación de las aguas nacionales y en la asignación a la autoridad correspondiente mediante convenios de colaboración a municipios, estados y Distrito Federal.

4.2 Macroproceso de la Atención a Auditorías y Compromisos Institucionales.

La Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores es quien realiza este proceso denominado “Macroproceso de la Atención a Auditorías y Compromisos Institucionales”, se compone por los siguientes subprocesos: el subproceso de atención a solicitudes preliminares de la Auditoría Superior de la Federación, el subproceso de atención a auditorías o revisiones, subproceso de seguimiento a los resultados y observaciones preliminares y finales, el subproceso

de seguimiento al Informe de Resultados de Cuenta Pública, el subproceso de seguimiento a las acciones emitidas, y el subproceso de atención a auditorías o revisiones de otros organismos fiscalizadores.

El macroproceso de atención de auditorías es un instrumento que reconoce en la aplicación de los mecanismos de la rendición de cuentas como la fiscalización en la atención de auditorías se correlacionan para dar conocer la información necesaria para la comprobación de la utilización de los recursos públicos en algún programa que ejecute la Comisión Nacional del Agua.

Cuadro 4.2 Ficha Técnica del Macroproceso de la Atención a Auditorías y Compromisos Institucionales.

Características del Macroproceso de la Atención a Auditorías y Compromisos Institucionales

Fin	Coordinar la relación entre organismos fiscalizadores y las unidades administrativas de la CONAGUA para la atención de requerimientos, auditorías y observaciones, y proporcionar el apoyo requerido por las unidades administrativas.
Objetivo	Atender los requerimientos de la Auditoría Superior de la Federación y otros organismos fiscalizadores en tiempo y forma y dar seguimiento a los resultados emitidos mediante la coordinación en la solicitud, recopilación, análisis e integración de documentación y/o información relacionada.
Alcance	Todas las unidades administrativas de la CONAGUA, así como Organismos de Cuenca y Direcciones Locales.
Indicadores	Porcentaje de requerimientos de auditorías o revisiones atendidas en tiempo y forma. Porcentaje de reportes presentados.
Responsables del proceso	Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores. Unidades Administrativas de la CONAGUA.
Normatividad	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, Ley de Aguas Nacionales,

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua, Acuerdo por el que se establecen las Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección.

Elaboración propia. Fuente: Comisión Nacional del Agua. (2010). *Macroproceso de la Atención a Auditorías y Compromisos Institucionales*. México: autor.

Antes de explicar el desarrollo del Macroproceso es conveniente mencionar que en el caso de atender a los requerimientos de la ASF, se coordina con el procedimiento de fiscalización de esta Entidad Superior, inicia con la etapa de planeación de auditorías, que en el mes de febrero de cada año, se envía a los sujetos a revisión que son “aquellos entes que administraron y ejercieron recursos públicos federales” con base en los objetos a revisión que refiere a los “programas, proyectos y partidas a las que se les destina el pago público por fiscalizar” (Aramburo & Merino, 2009: 20), la selección de sujetos y objetos de revisión se hace con base en los subprocesos de planeación genérica y específica, el primero, identifica a los programas que se encuentran en la Cuenta Pública que tuvieron un impacto económico y son representativos tanto en la Ley de Ingresos, en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en el Plan Nacional de Desarrollo. En la planeación específica se identifica a los funcionarios públicos que ejecutaron los programas y por lo tanto aquí se programan las entidades a fiscalizar.

Para la revisión de la Cuenta Pública 2010, de los 1,242 programas presupuestarios considerados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la ASF seleccionó en principio 367 como relevantes para la fiscalización. (Auditoría Superior de la Federación, 2012: 25)

Lo anteriormente explicado es conocido como estudio preliminar, en esta etapa se obtiene información de aspectos importantes del sujeto a revisión, el

objetivo es reunirla en poco tiempo y de la cual se identifica “las áreas apropiadas para examen y hacer planes para revisar [...] cuyo resultado será utilizado en la programación y decisiones de auditoría”. Dicha información puede ser de aspectos financieros y presupuestal, manuales de procedimiento, reglas de operación, informes de auditorías practicadas por el OIC, entrevistas con personal de sujeto a revisión, entre otros.

De la información solicitada al sujeto a revisión posteriormente se le aplican, de acuerdo a la normatividad institucional de la ASF, los criterios de selección: relevancia de la acción institucional; evaluación financiera, programática y presupuestal; identificación de áreas de riesgo y antecedentes de las revisiones, de los anteriores criterios, se puede deducir que la que adquiera mayor relevancia es “identificación de riesgos”, pues considera que cualquier programa o unidad administrativa se puede observar que puede incidir en errores o irregularidades en el ejercicio y distribución del recurso público federal (Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, 2012: 226), más adelante se explicara por qué.

El Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública es un documento en el cual la información analizada cumpla los criterios de selección considerados como propuesta de auditoría, ya que una vez aprobado por el Auditor Superior de la Federación, da inicio la programación de los trabajos de las auditorías, que posiblemente se comience en el mes de mayo de cada año. Posteriormente el desarrollo de las auditorías se realiza entre mayo y diciembre del mismo año, y al siguiente año se publican los resultados de la revisión de la cuenta pública el 20 de febrero. De manera general este es el proceso de fiscalización que realiza la ASF.

4.2.1 Subproceso de atención a auditorías.

El Subproceso se aplica con base en el siguiente marco jurídico en materia de fiscalización a nivel federal con los artículos 74 fracción VI y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 3, 4, 6, 12,

15, 22, 23, 24 y 88 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y el artículo 7 fracción X del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

Para el análisis del subproceso se ha utilizado la herramienta PEPSU que es utilizado para definir el inicio y el fin del proceso al facilitar la identificación de sus Proveedores, Entradas, (sub)Procesos, Salidas y Usuarios (por sus siglas PEPSU)². (Secretaría de la Función Pública, 2008)

A continuación se muestra la hoja de trabajo de la herramienta PEPSU:

PROVEEDOR	ENTRADA	PROCESO	SALIDA	USUARIO
Auditoría Superior de la Federación	Requerimiento de información y documentación y observaciones o acciones.	Subproceso de atención de auditorías	Respuesta a requerimientos de información y documentación y observaciones o acciones.	Unidades Administrativas

Elaboración propia. Fuente: Comisión Nacional del Agua. (2010). *Macroproceso de la Atención a Auditorías y Compromisos Institucionales*. México: autor.

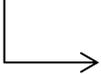
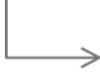
La ASF quien requiere la información para practicar la auditoría a la CONAGUA, a través de la Dirección General de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Social (DGADDS) el Reglamento Interior de la ASF, artículo 22, fracción III, le atribuye a esta dirección la función de “Practicar auditorías sobre el desempeño, conforme al Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública, aprobado por el Auditor Superior de la Federación, a fin de comprobar la eficacia, eficiencia y economía con que operan las entidades fiscalizadas en materia de desarrollo social, el grado de cumplimiento de objetivos y metas establecidas en los programas de gobierno, proyectos especiales, políticas y estrategias regionales a que se refiera el Presupuesto de Egresos de la

² Por Proveedores se entiende como las entidades o personas que proporcionan las entradas (o la solicitud) como la información y otros insumos. Entradas: es la información y otros insumos necesarios para operar los procesos. Proceso: es un conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados, Salidas: es el producto resultado de un proceso.

Federación y demás disposiciones jurídicas aplicables, así como verificar el cumplimiento del marco jurídico correspondiente.”

Los responsables del proceso serán la CAOOF quien está a cargo de canalizar los requerimientos de los órganos fiscalizadores y las unidades administrativas serán los usuarios que son sujetos a revisión por ser las encargadas de llevar a cabo el programa APAZU, las cuales son: SGAPDS, los 13 Organismos de Cuenca, 20 Direcciones Locales - Dirección Local Aguascalientes, Dirección Local Baja California Sur, Dirección Local Campeche, Dirección Local Chihuahua, Dirección Local Coahuila, Dirección Local Colima, Dirección Local Durango, Dirección Local Guanajuato, Dirección Local Guerrero, Dirección Local Hidalgo, Dirección Local Estado de México, Dirección Local Michoacán, Dirección Local Nayarit, Dirección Local Puebla, Dirección Local Querétaro, Dirección Local Quintana Roo, Dirección Local San Luis Potosí, Dirección Local Tabasco, Dirección Local Tlaxcala, Dirección Local Zacatecas-, Gerencia de Innovación y Calidad, y las áreas de apoyo Subdirección General de Planeación, Gerencia de Recursos Financieros y Gerencia de Personal (Informe de la Cuenta Pública 2010 por la ASF, 2012).

Diagrama de Flujo I: Subproceso de atención a auditorías.

# de actividad	AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN	COORDINADOR DE ATENCIÓN A ORGANISMOS FISCALIZADORES	ÁREA DE ATENCIÓN DE AUDITORÍA	UNIDAD ADMINISTRATIVA
0	Envía solicitud de información.			
1		Recibe la solicitud de información.		
		Turna solicitud de información al área de atención de auditorías.		
2			Recibe y analiza la solicitud, posteriormente la registra en la base de datos "Folios"	
3			Identifica a las unidades administrativas de la CONAGUA y les comunica sobre la solicitud.	
			Envía el comunicado a las unidades administrativas responsables.	
4				Recibe la solicitud y genera e integra la información requerida en función de sus responsabilidades.
				Entrega al ÁREA DE ATENCIÓN DE AUDITORÍAS la información solicitada.
5			Analiza la información recibida por parte de las unidades administrativas y determina si se encuentra completa y en los términos solicitados. Si es así es enviada a la ASF.	

6			Integra la información relativa al requerimiento y archiva en su expediente el memorando de respuesta de la unidad administrativa.	
7			Prepara la respuesta a la Auditoría Superior de la Federación en la forma en que el requerimiento específico o la normatividad aplicable definen.	
			Turna al Coordinar de la CAOF.	
8		Firma el oficio de respuesta.	←	
		Envía la respuesta a la Auditoría Superior de la Federación.		
9		→	Registra en la base de datos Folios la atención a la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, en el Sistema Institucional de Control de Gestión.	
10			Comunica a las Unidades Administrativas involucradas el envío de la información a la Auditoría Superior de la Federación mediante memorando o correo electrónico.	

Fuente: Comisión Nacional del Agua. (2010). Macroproceso de la Atención a Auditorías y Compromisos Institucionales. México: autor.

1.- El subproceso de atención a auditorías o revisiones inicia con el envío de la orden de auditoría oficio -(OAED/DGADDS/278/2011)-, por parte de la ASF a la CONAGUA, una vez aprobado el Plan Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010 por parte del Auditor Superior de la Federación, se emite la orden para realizar las labores de auditoría número 68, la orden de auditoría con las siguientes características:

a) Dirigido al Director General de la Comisión, el Ingeniero José Luis Luege Tamargo, por ser servidor público de mayor jerarquía responsable del área o programa por revisar.

b) Estar debidamente fundamentada en la Constitución, en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y en el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

c) Se anota el número y denominación de la auditoría, de acuerdo al Plan Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, citando de manera general los alcances de los conceptos a revisar así como el área a auditar la SGAPDS y áreas vinculadas con las operaciones a revisar.

d) Cita a los auditores que practicarán la revisión, incluyendo al responsable del área de auditoría, la Licenciada Maricela Márquez Uribe quien además es el enlace directo con la ASF.

e) Se cita el nombre del Auditor Especial de Desempeño, Licenciado Roberto Salcedo Aquino quien tiene a su cargo supervisar la práctica de auditorías al desempeño, especiales y especiales de desempeño.

Existe un párrafo que señala la designación de un representante de enlace directo con la ASF, el cual atendiendo al Reglamento Interior de la CONAGUA se expresa que es el Coordinador de Atención a Organismos Fiscalizadores, el Ingeniero Salvador García Romero conducirá las acciones derivadas de la realización de la auditoría.

La orden de auditoría se entregará a quien va dirigida, obteniendo de puño y letra de éste, el acuse de recibo en una copia de la misma (o en su caso

se entregará al servidor público designado para el efecto). Además se turnará copia a las instancias que lo requieran, en este caso a la CAO. Se incluye el modelo de orden de auditoría a utilizar. (Anexo I).

Para la fiscalización del programa APAZU es necesario obtener información y documentación vinculada con ésta, por lo que se anexa un listado de la documentación en diversos temas como Municipios y Organismos operadores que en 2010 recibieron recursos del APAZU, cobertura de los servicios, tipo de acciones apoyadas por el programa, obras que no fueron concluidas en 2010, evaluación adeudos y pago de derechos de los organismos operadores, índices de eficiencia de los organismo operadores, gastos de operación, e información de estadísticas de la evolución de los índices de gestión y el desempeño de los organismos operadores, cabe señalar que anteriormente en la etapa de planeación la DGADDS había enviado el oficio (DGADDS/069/2011, 14.04.2011) en el cual solicitaba de igual forma esta información, es por eso que en el actual oficio, la ASF requiere ratificar la información enviada por la CONAGUA.

2.- Recibido el oficio en la CAO, es turnado al área de atención a auditorías y seguimiento de observaciones que analizará el oficio OAED/DGADDS/278/2011 para identificar a las unidades administrativas que deberán atender el requerimiento, la actividad del área es registrar en la base de datos el oficio que llegó con la intención de tener un control de actividades y después hacer un diagnóstico de las actividades realizadas en esta unidad administrativa y presentárselo a la SGA y Consejo Técnico.

También se registra en el Sistema Institucional de Control de Gestión CONAGUA. Se hace de conocimiento tanto al Coordinador de esta misma área, Ingeniero Salvador García Romero, como al personal del Área de atención a auditorías, Licenciado José Luis Vázquez García y a la Licenciada Liliana Silva Rodríguez, quien será la encargada de coordinar los requerimientos de esta auditoría y comunicará a las unidades administrativas correspondientes de atender a lo que disponga la ASF.

La Licenciada tiene el puesto de Técnico Superior de Atención a Organismos Fiscalizadores lleva a cabo entre otras actividades dentro del área,

el registro y control de los oficios de requerimiento de los organismos fiscalizadores, concentrada en la base de datos denominada “Folios”, dicha base se renueva cada año, se captura la información detallada de cada documento recibido, como en el caso del oficio de requerimiento de la ASF que a continuación se presenta:

FOLIO	REMITENTE	NÚMERO OFICIO	ASUNTO	DOCUMENTO	FECHA	ÓRGANO FISCALIZADOR	DOCUMENTO OFICIAL	EXTERNO CENTRAL	ORGANISMO DE CUENCA/ DIRECCIÓN LOCAL	PLAZO	EXPEDIENTE
1	Roberto Salcedo Aquino, Auditor Especial de Desempeño, ASF	OAED/D GADDS/ 278/2011	Orden de inicio de la auditoría 68 al programa APAZU	SASF	07/07/2011	ASF	OFICIAL	EXTERNO		10 DÍAS 17/07/2011	AUD 68

Como se puede observar la primera casilla registra la entrada de documentos, que captura el número de folio –designado por el control que realiza la secretaria del Ing. Salvador García Romero-; remitente que es el nombre y cargo de la persona que lo envía, numero o clave del documento –en este caso son las siglas del oficio de la Auditoría Especial de Desempeño de la Dirección General de Administración de Desempeño al Desarrollo Social (OAED/DGAD/DDS); asunto –describe de manera breve el contenido del documento; fecha en que fue recibido por la CAO, la siguiente casilla captura que organismo fiscalizador corresponde ASF, SFP, OIC, TESOFE, que en el ejemplo se identifica como SASF porque es una solicitud de la Auditoría Superior de la Federación; la siguiente casilla designa el carácter del documento que es oficial, en la casilla Externo/Central denota de donde proviene el documento si es externo, es decir, si es de ASF, OIC, SFP, o si es central, es decir si es respuesta de las oficinas centrales de CONAGUA, si no es el caso la siguiente casilla indica que es respuesta de algún Organismo de Cuenca o Dirección Local; en la casilla de plazo en el documento indica el plazo de entrega como lo marca la ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que son diez días hábiles y por último la casilla expediente

corresponde identificar el tema principal del documento que es la Auditoría número 68, por lo que los documentos en respuesta al requerimiento que se reciban en lo subsecuente se identificarán con el nombre de AUD 68.

En esta actividad apoyaba a la licenciada en la recepción de los documentos que primero se los hacían llegar a la secretaria del Coordinador de Atención a Organismos Fiscalizadores, ella de igual forma los capturaba, esto representa un obstáculo ya que bien podía ser directamente recibido al área correspondiente, tan sólo esto implica pérdida de tiempo, a su vez de uso excesivo de papel ya que la secretaria guarda un respaldo de los documentos que van llegando. Por otro lado una vez capturada dicha información se les hace de su conocimiento al Licenciado José Luis y al Ingeniero Salvador.

3.- Comunicar a la unidad administrativa que en este caso fue a la SGAPDS identificado como MEMORANDO NO. BOO.07.06.- 0810, con fecha 8.07.2011.

En el memorando se notificó el inicio de la auditoría 68 y que la ASF, encomienda a un grupo de auditores de DGADDS a practicarla dentro de las instalaciones de la CONAGUA, se solicita que se ponga a disposición del grupo auditor los libros, programas, documentos, bases de datos y demás información vinculada con el objetivo de la auditoría, por lo que extiende un cuadro que indica los numerales que hay que atender y a qué unidad administrativa corresponde, SGAPDS, todo con base en el anexo de oficio enviado por la ASF, indicándolo el plazo de entrega dentro de 10 días hábiles remitiéndola a la CAOF, para posteriormente ser enviada a la ASF y se le invita a participar en la reunión de inicio de auditoría. Es enviado al Subdirector General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento, adjuntando copia del oficio (OAED/DGADDS/278/2011), así como se le hace llegar por medio electrónico. Como se muestra a continuación:

- a) Se anota el nombre de la Subdirección General de Administración, Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores, ésta última es quien realiza el memorando.
- b) Número de memorando que corresponda.
- c) Citar la localidad y fecha de elaboración de la orden de auditoría.

- d) Mencionar el nombre y cargo de la persona a la cual se dirige el memorando.
- e) Anotar el número y nombre de la auditoría, así como el objetivo, de acuerdo con el asignado en el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010.
- f) Relacionar al personal comisionado, incluyendo al responsable del área de auditoría.
- g) Indicar la fecha y el lugar para la reunión de inicio de la auditoría.
- h) Citar de manera general los alcances de los conceptos a revisar y el periodo por revisar.
- i) Anotar el cargo del Coordinador de Atención a Organismos Fiscalizadores.
- j) Citar el nombre del titular de la Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores para que posteriormente sea firmado el memorando.
- k) Citar los nombres, cargos y adscripción de los servidores públicos a los que se enviará copia electrónica del memorando.

En el anexo II se incluye el modelo de memorando elaborado por el Área de atención y seguimiento de observaciones.

En la reunión se hace constar el inicio de la auditoría 68 denominado APAZU, en el acto se encuentran el grupo encargado de la auditoría compuesto por 6 auditores, por parte de la Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores, quien funge como representante de la Comisión, el Ingeniero Salvador García Romero y los Licenciados José Luis Vázquez García y Liliana Silva Rodríguez, además del Subdirector General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento y demás personal involucrado con esta auditoría, como lo es la Gerencia de Programas Federales. Aunque la reunión, también, tiene la intención de aclarar dudas o precisiones de los puntos señalados en el oficio, ya antes mencionado. Este acto se consta en la acta de formalización e inicio de los trabajos de auditoría que realiza la ASF, al final de la reunión se entrega una copia al Coordinador de Atención a Organismos Fiscalizadores con la firma de los auditores que participan en los trabajos de auditoría, el representante del OIC de CONAGUA –con base en el Convenio de Cooperación Técnica e

Intercambio de Información que celebran la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, firmado por el Titular de la Secretaría, el entonces Licenciado Germán Martínez Cázares y el C.P.C Arturo González de Aragón-, el representante de la Comisión ante la ASF, y por dos testigos.

4.- La SGAPDS se dispone a generar e integrar la información solicitada por lo que comunican al área de la CAOF que coordina esta auditoría, que existe un numeral que no es atribución de la Subdirección.

5.- Se analiza la información que envió la SGAPDS para determinar si se encuentra completa, se suscita que hay un numeral que no se encuentran bajo su responsabilidad, sino que corresponde a la Coordinación General de Revisión y Liquidación Fiscal (CGRLF) por lo que de inmediato el área de atención a auditorías comunica con el MEMORANDO NO. BOO.07.06.- 0876, de fecha 18.07.2011, que de manera oportuna genere la información y la envíe lo más pronto posible ya que la fecha límite de envío a la ASF estaba por cumplirse.

Si es el caso, la CGRLF responde, por medio de correo electrónico, que dicha información no se encuentra dentro de su responsabilidad sino que corresponde a las Direcciones Generales de Organismo de Cuenca y a las Direcciones Locales responder por este numeral por lo anterior se solicita una prórroga de diez días para integrar la información.

6.- En este caso la información enviada por la SGAPDS se archiva en el expediente (AUD 68) guardando copia de documentos y discos compactos, con la finalidad de tener un respaldo en caso de pérdida de información, y se registra en la base de datos "Folios" se realiza quedando de la siguiente forma:

FOLIO	REMITENTE	NÚMERO OFICIO	ASUNTO	FECHA	ORGANO FISCALIZADOR	DOCUMENTO OFICIAL	EXTERNO CENTRAL	ORGANISMO DE CUENCA/DIRECCIÓN LOCAL	PLAZO	EXPEDIENTE
1	Roberto Salcedo Aquino, Auditor Especial de Desempeño, ASF	OAED/D GADDS/278/2011	Orden de inicio de la auditoría 68 al programa APAZU	07/07/2011	SASF	OFICIAL	EXTERNO		10 DÍAS 17/07/2011	AUD 68
2	Milton Henestrosa Zarate, Gerente de Programas Federales de Agua Potable y Alcantarillado	BOO.03.2.03.-00882	Respuesta al oficio de OAED/DGADDS/278/2011	21/07/2011	RASF	OFICIAL	CENTRAL			AUD 68

7.- Se prepara el oficio de respuesta para la ASF, se notifica que se adjunta la información solicitada, mencionando qué numerales fueron atendidos, si existiera soporte en disco compacto se le hace saber, y se solicita el plazo de prórroga a solicitud de la CGRLF.

8.- De ser así, el Ingeniero Salvador García Romero se dispone a firmar el oficio (OFICIO No. BOO.07.06.- 0267, 21.07.2011).

- a) Se anota el nombre de la Subdirección General de Administración, Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores, ésta última es quien realiza el memorando.
- b) Número de memorando que corresponda.
- c) Citar la localidad y fecha de elaboración del oficio de respuesta.
- d) Mencionar el nombre y cargo de la persona a la cual se dirige el oficio.
- e) Anotar el número y nombre de la auditoría, así como el objetivo, de acuerdo con el asignado en el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010.
- f) Relacionar la información adjunta incluyendo al área responsable que la generó.
- g) Anotar el cargo del Coordinador de Atención a Organismos Fiscalizadores.
- h) Citar el nombre del titular de la Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores para que posteriormente sea firmado el memorando.

- i) Citar los nombres, cargos y adscripción de los servidores públicos a los que se enviará copia electrónica del memorando.

El anexo III incluye el modelo de oficio de respuesta a la ASF, elaborado por el Área de atención de auditorías y seguimiento de observaciones.

9.-Realizado el oficio se registra de nueva cuenta en la base de datos “Folios”, capturándolo en la casilla correspondiente a la auditoría 68.

FOLIO	REMITENTE	NÚMERO OFICIO	ASUNTO	FECHA	ÓRGANO FISCALIZADOR	DOCUMENTO OFICIAL	EXTERNO CENTRAL	ORGANISMO DE CUENCA/ DIRECCIÓN LOCAL	PLAZO	EXPEDIENTE
1	Roberto Salcedo Aquino, Auditor Especial de Desempeño, ASF	OAED/DG ADDS/278/2011	Orden de inicio de la auditoría 68 al programa APAZU	07/07/2011	SASF	OFICIAL	EXTERNO		10 DÍAS 17/07/2011	AUD 68
2	Milton Henestrosa Zarate, Gerente de Programas Federales de Agua Potable y Alcantarillado	BOO.03.2.03.-00882	Respuesta al oficio de OAED/DGADD S/278/2011	21/07/2011	RASF	OFICIAL	CENTRAL			AUD 68
3	Marisela Márquez Uribe Directora General de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Social, ASF	BOO.07.06.- 0267	Respuesta a la ASF sobre la AUD 68	21/07/2011	RASF	OFICIAL	CENTRAL			AUD 68

10.- Y a su vez se comunica a las unidades administrativas involucradas del envío de la información, por medio de correo electrónico.

La ASF respondió con el oficio (DGADDS/112/2011), con respecto a la prórroga, que en fundamento a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación artículo 6 párrafo tercero se le otorga cinco días de prórroga para la entrega de información faltante. En cuanto a la respuesta a dicho oficio la entrega de información que era responsabilidad de las Organismos de Cuenca y Direcciones locales generarla, el día 28 de julio de 2012 se cumplió con el plazo marcado, en el comunicado (OFICIO No. BOO.07.06.- 0282) que se le envió a la ASF dicha información era referente a el pago de derechos y

adeudos de los municipios y organismos operadores al cierre de los ejercicios 2009 y 2010.

Hasta este punto termina el subproceso de atención a auditorías, en lo subsecuente se vendrá realizando lo mismo con la información que vaya solicitando la ASF en el transcurso de la práctica de auditoría.

En lo conducente la ASF (DGADDS/111/2011) requirió documentación sobre personal de la CONAGUA en el ámbito central, regional y local; el perfil de puestos que debe cumplir el personal del ámbito central, regional y local, en la capacitación del personal, en cuanto si existe un programa de capacitación y si lo hubiera informe el impacto que tiene, que intervino en 2010 en la operación, seguimiento y evaluación del APAZU. De igual forma se realiza el subproceso de atención a auditorías –ver diagrama de flujo I-.

La SGAPDS y la Gerencia de Innovación y Calidad (GIC) se les solicitó generar la documentación, de lo cual derivó que se solicitará, nuevamente, una prórroga ya que en este caso la información que en un primer envío estaba incompleta porque algunos Organismos de Cuenca y Direcciones Locales no habían atendido a la solicitud, por otro parte la documentación enviada respecto al numeral 3 – se solicitó indicar la normativa en la que se establece el perfil de puestos que debe cumplir el personal del ámbito central, regional y local (Dirección General de Organismos de Cuenca o Dirección Local) de la CONAGUA que intervino en 2010 en la operación, seguimiento y evaluación del APAZU-, le era insuficiente al grupo de auditores ya que la consideraron ambigua, por lo que esta vez le solicita a la Licenciada Liliana Silva, del área de atención a auditorías y encargada de coordinar esta auditoría, por medio de correo electrónico notificó a la unidad administrativa correspondiente que se verificara si “se cumplió con las competencias definidas en los perfiles de cada uno de los puestos, se realizará la inspección física en los expedientes de los servidores públicos”, todos ellos pertenecientes a la SGAPDS. En este caso se puede ver que la actuación de la ASF se extiende a la visita de inspección, se realiza con el objetivo de tener información más clara y fidedigna corroborándola, a la vez, mediante una entrevista con el Gerente de Personal.

La siguiente solicitud de información requerida por la ASF (DGADDS/139/2011) fue respecto a la obras realizadas en nombre del programa APAZU del ejercicio 2010 y que no fueron concluidas en ese mismo año, esta revisión se debe a que la CONAGUA en el mes de mayo entregó varios archivos que contenían aspectos generales de las obras realizadas por entidad federativa pero que no precisaba en la fecha de solicitud y prórroga para término de obras.

El siguiente oficio de solicitud de información (DGADDS/149/2011) tenía que ver con los gastos de operación, la CONAGUA había informado el reporte de recursos ejercidos por concepto de gastos de operación en los organismos de cuenca y direcciones locales, que programaron “proyectos con cargo a los recursos del APAZU”, se encontró que los recursos ejercidos en 2010 fueron 38,287.3 miles de pesos por concepto de gastos de operación del programa APAZU, la ASF detectó que dos entidades federativas no destinaron recursos o proyectaron obras para el APAZU, pero se registraron gastos de operación por 796.5 miles de pesos para organismos de cuenca y direcciones locales de Baja California Sur y 1,682.4 miles de pesos para Durango.

La ASF pidió explicaciones a estas dos entidades federativas: Estado de Baja California Sur aclaró que si bien no se proyectaron obras del programa pero el recurso gastado corresponde a la adquisición de vehículos por lo que registraron bajo el capítulo 500 bienes muebles e inmuebles. Mientras para el Estado de Durango los gastos que ejercieron fueron a nombre de la Dirección General de Organismo de Cuenca Cuencas Centrales del Norte y la Dirección Local Durango, de igual forma no proyectaron obras, pero el recurso se destinó a la adquisición de vehículos, pero que en el caso del Organismo de Cuenca, al ser una región hidrológica-administrativa, que comprende a los Estados de Coahuila, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas, a excepción de Durango, los otros si ejercieron recursos para el programa bajo el capítulo 300, servicios generales.

Se solicitó a Baja California Sur que informará las razones que motivaron a ejercer el recurso, esto sabiendo que el programa se basa atender la cobertura del servicio de agua potable y además no sólo obliga a esta entidad

federativa a proporcionar documental que respalde la adquisición de vehículos sino además lo extiende a todas las entidades federativas.

Este hecho generó que se verificara el Manual de Operaciones y Procedimientos del Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU) 2010 para conocer si lo anteriormente sucedido, la adquisición de vehículos no contraviene al manual, y si en efecto en los lineamientos del manual en el apartado de gastos de operación menciona que no se podrán hacer erogaciones “bajo ninguna circunstancia los gastos de operación podrán ser destinados a la adquisición de vehículos de transporte de ningún tipo.”¹

La SGAPDS respondió con una nota informativa justificando los gastos de operación en 2010 en Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Yucatán, Zacatecas, entidades que registraron la adquisición de vehículos.

La última solicitud de información de la ASF (DGADDS/008/2011) corresponde a la aplicación del “Cuestionario de Control Interno”, las preguntas fueron realizadas con base en los actos realizados por las entidades federativas mencionadas, y se observó que no respetan o en su caso no conocen el Manual de operaciones del programa APAZU, el cuestionario está enfocado en medir el grado de eficiencia y eficacia con el que se aplica el programa, por ejemplo se hace cuestionamiento al cumplimiento de indicadores, sobre la coordinación que debe de existir entre los tres niveles operativos de la CONAGUA, es decir, oficinas centrales, organismos de cuenca y direcciones locales, ya que durante el desarrollo de la auditoría se observó que existieron dificultades para integrar la información, porque muchas de las veces se tenía que pedir prórroga ante la falta de comunicación entre ellas para saber quién realmente contaba con la información, ante estos cuestionamientos les pedían qué acciones se implementarían para superar tal problemática.

¹ De acuerdo al informe final de la auditoría 68 el resultado 6, recalca en ese aspecto por lo que no sólo se queda como una llamada de atención a CONAGUA, sino que es turnado a la SFP ya que es causa de responsabilidad administrativa.

4.2.2 Subproceso de seguimiento a los resultados y observaciones finales y preliminares.

Diagrama de Flujo II: Subproceso de seguimiento a los resultados y observaciones finales y preliminares.

# de actividad	AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN	COORDINADOR DE ATENCIÓN A ORGANISMOS FISCALIZADORES	ÁREA DE ATENCIÓN DE AUDITORÍA	UNIDAD ADMINISTRATIVA
0	Envía oficio de reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares.			
1		<p>Recibe de la Auditoría Superior de la Federación el oficio de convocatoria a la reunión de preconfrenta para la presentación de resultados y observaciones preliminares.</p> <p>Turna oficio de convocatoria al área de atención de auditorías.</p>		
2			Convoca a las Unidades Administrativas involucradas, a la reunión de preconfrenta para la presentación de resultados y observaciones preliminares.	
3			Solicita a las Unidades Administrativas la atención de los resultados y observaciones	

			preliminares.	
4				<p>Recibe la solicitud y generan e integran la información requerida en función de sus responsabilidades.</p> <p>Entrega al ÁREA DE ATENCIÓN DE AUDITORÍAS la información solicitada.</p>
5			Analiza e integra la información proporcionada por las Unidades Administrativas auditadas.	
6			Prepara la propuesta de respuesta a la Auditoría Superior de la Federación y la envía para validación y firma del Coordinador de Atención a Organismos Fiscalizadores.	
7		Firma y envía oficio de respuesta a la Auditoría Superior de la Federación.		
8			Comunica a las Unidades Administrativas involucradas el envío de la información a la Auditoría Superior de la Federación mediante memorando o correo electrónico.	

9		Recibe de la Auditoría Superior de la Federación, el oficio de convocatoria a la reunión de confronta para la presentación de resultados finales y observaciones preliminares.	←	
		Turna oficio de convocatoria al área de atención de auditorías.		
10			→	Convoca a las Unidades Administrativas involucradas, a la reunión de confronta para la presentación de resultados finales y observaciones preliminares.
11				Solicita la atención de resultados finales y observaciones preliminares con las Unidades Administrativas, con el objetivo de que éstos se atiendan.
12				Analiza e integra la información proporcionada por las Unidades Administrativas auditadas.

13			Prepara la propuesta de respuesta a la Auditoría Superior de la Federación y la envía para validación y firma del Coordinador de Atención a Organismos Fiscalizadores.	
14		Envía oficio de respuesta a la Auditoría Superior de la Federación.		
15			Comunica a las Unidades Administrativas involucradas, el envío de la información a la Auditoría Superior de la Federación.	

Fuente: Comisión Nacional del Agua. (2010). Macroproceso de la Atención a Auditorías y Compromisos Institucionales. México: autor.

El tiempo que se realiza una auditoría es no mayor a 3 meses, con base en la metodología de fiscalización de la ASF, por lo que en septiembre del año pasado la ASF por medio de oficio (DGADDS/166/2011) convoca para la presentación de resultados y observaciones preliminares de la auditoría 68, como se mencionó tienen la finalidad de dar oportunidad de aclarar o justificar las observaciones de las auditorías por el cual solicita la presencia de las unidades administrativas auditadas –SGAPDS, Subdirección General de Programación y Subdirección General de Administración.

1.- Inicia tanto para la ASF la etapa de Reunión de presentación de resultados preliminares o pre-confronta, como para la CAOF inicia el Subproceso de seguimiento a los resultados y observaciones preliminares y finales. El oficio (DGADDS/166/2011, fecha 22.09.2011) de la ASF signado por la representante del grupo auditor, la Directora General de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Social, en fundamento a los artículos 15 fracción XXVII y 16 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, el cual se envía a la CAOF, junto con la Cédula de resultados preliminares de la auditoría, el cual contiene 17 resultados con observaciones en distintos aspectos como no cumplir con lo estipulado en la normatividad en el manual de operación o las reglas de operación como sucedió con el hallazgo de los gastos de operación destinados a adquisición de vehículos, por las inconsistencias encontradas en los análisis de la documentación proporcionada por unidades administrativas de CONAGUA.

2.-El área de atención a auditorías realiza los comunicados pertinentes a las unidades administrativas para que asistan a la reunión, indicándoles además, las observaciones que le corresponden a cada una, para ello envió “memos” a la SGAPDS (BOO.07.06.-1209), GIC (BOO.07.6.1218), CGRLF (BOO.07.06.-1219), Subdirección General de Programación (BOO.07.06.-1220), Gerencia de Recursos Financieros (BOO.07.06.-1221), Gerencia de Personal (BOO.07.06.-1222), estas dos pertenecientes a la Subdirección General de Administración. Como a continuación se presenta en el “memo” a la SGAPDS:

- a) Se anota el nombre de la Subdirección General de Administración, Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores, ésta última es quien realiza el memorando.
- b) Número de memorando que corresponda.
- c) Mencionar el nombre y cargo de la persona a la cual se dirige el memorando.
- d) Convoca a la reunión para la presentación de resultados y observaciones preliminares de la auditoría núm. 68.
- e) Anotar el cargo del Coordinador de Atención a Organismos Fiscalizadores.
- f) Citar el nombre del titular de la Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores para que posteriormente sea firmado el memorando.
- g) Citar los nombres, cargos y adscripción de los servidores públicos a los que se enviará copia electrónica del memorando.
- h) Se adjunta cuadro que contienen los resultados y las observaciones preliminares incluyendo a la unidad administrativa responsable.

Ver modelo de memorando (Anexo IV).

La finalidad de la Reunión de resultados y observaciones preliminares preconfronta es permitir al sujeto fiscalizado, en este caso a la SGAPDS brindándole la oportunidad de aclarar y/o solventar los resultados con observación al momento, se lee el Acta de Reunión de resultados y observaciones preliminares preconfronta, recalando en que las unidades administrativas–SGAPDS, GIC- tiene siete días para aclarar y/o justificar el resultado de la cedula de observaciones principalmente en el cierre de ejercicio 2010, en el registro de avances físicos y financieros, en la conclusión de obras, gastos de operación, cumplimiento del perfil de puestos del personal de CONAGUA, y capacitación al personal de CONAGUA.

3.- En la misma Reunión de preconfronta, el área de atención a auditorías de la CAOOF comunica tanto SGAPDS como GIC atender las observaciones que se indicaron dentro de la reunión.

4.- Las dos unidades administrativas se encargan de generar la información solicitada y la envían al área de atención de auditorías.

5.- El área de atención de auditorías y seguimiento de observaciones recibe las justificaciones a las cédulas de observación, y sobretodo analiza que la información enviada sea la correcta.

6.- El coordinador de la CAOF prepara dos respuestas que enviará a la ASF, la primera respuesta (OFICIO No. BOO.07.06.- 0394) es respecto al cumplimiento del perfil de puestos del personal de CONAGUA, la SGAPDS no cumplió con dicha condición ya que dos funcionarios públicos que pertenecen a la SGAPDS o no cuentan con título profesional como lo solicita la vacante para ocupar el cargo, y en otro caso no cuentan con la experiencia mínima requerida para el puesto. La segunda respuesta (OFICIO No. BOO.07.06.- 0398) se envía la justificación de la GIC que es la encargada de la integración del Programa anual de capacitación de CONAGUA, pero que en ella no recae la ejecución, seguimiento o control del plan sino es a la unidad administrativa que lo ejecuta, pero que en adelante mantendrá la SGAPDS comunicada a la GIC sobre el avance por medio de informes trimestrales con la intención de evitar irregularidades -acción preventiva-. Por otro lado la SGAPDS envía la documental sobre los avances físico-financieros de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, a la par de los cierres en el ejercicio 2010.

7.- Se envía las respuestas a ASF, y a su vez analiza la información y prepara la próxima reunión de confronta para la presentación de resultados finales, durante este lapso, la ASF notifica por medio del oficio (DGADDS/196/2011) identifica una posibilidad de responsabilidad administrativa¹ por parte de personal que participa en el programa APAZU, el

¹ De acuerdo Luis Miguel Martínez Anzures, la responsabilidad administrativa es el efecto de “una acción u omisión respecto de incumplimiento de las obligaciones legalmente establecidas, propias de dicho servicio [público]; este hecho da lugar al inicio de una investigación previa, y en su caso, al fincamiento de una responsabilidad y a la consecuente aplicación de las sanciones administrativas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”, (Martínez Anzures, 2004:117).

hallazgo² que encontró la entidad superior de fiscalización mencionada, cito textual:

“Como resultado de dicha revisión se detectaron actos u omisiones que, en ejercicio de sus funciones, se advirtieron respecto de los servidores públicos adscritos a los organismos de cuenca y direcciones locales, a las gerencias de Recursos Financieros y a la de Recursos Materiales de la CONAGUA, los cuales atienden a una naturaleza diversa a los objetivos que la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establece para las Auditorías sobre el Desempeño y que pueden constituir responsabilidades administrativas en términos de ley [...] en 2010 los organismos operadores y direcciones locales de la CONAGUA ubicadas en 18 entidades federativas destinaron en conjunto 12,525.5 miles de pesos para la adquisición de vehículos de transporte, el 32.7% del total de los 38,287.3 miles de pesos ejercidos en ese año por concepto de gastos de operación, en incumplimiento del apartado IX, numeral 4, del Manual de Operación y Procedimientos del Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas vigente en 2010.”

8.-Lo anterior, con respecto a la adquisición de vehículos en el ejercicio 2010 por parte de organismo operadores y direcciones locales, dicho hecho contraviene al manual de operaciones de APAZU apartado IX Gastos de operación, como se mencionó en párrafos anteriores, la ASF comunica a la CAOF que haga llegar el oficio con asunto de comunicar los hallazgos que pudieran ser constitutivos de responsabilidades administrativas a la SFP para que realice las investigaciones pertinentes, con base en que la Secretaría está

² Según el Manual de Auditoría Gubernamental del Estado de Guanajuato menciona que la fase de ejecución de una auditoría el detectar un hallazgo es importante ya que garantiza el trabajo de los auditores, son de utilidad para la elaboración de las observaciones y recomendaciones. De acuerdo al manual “se le debe dar un sentido de recopilación y síntesis de información sobre un asunto que se haya analizado y evaluado, el cual se considera de interés o de utilidad para la auditoría. Por lo tanto se refiere a conclusiones negativas (deficiencias o debilidades).” Periódico oficial del Estado de Guanajuato, 59

facultada para fincar responsabilidades, de acuerdo al marco jurídico artículos 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 8, fracción XVIII y 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 37, fracciones XIII y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 79, fracción 1, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, vigente en el país.

Por otra parte, la CAOOF comunica a las unidades administrativas involucradas SGAPDS, Gerencia de Recursos Materiales y de Recursos Financieros, a los organismos de cuenca - Balsas, Baja California, Frontera Sur, Noroeste, Pacífico Norte, Pacífico Sur, Península De Yucatán, Río Bravo- y direcciones locales -Baja California Sur, Durango, Campeche, Chihuahua, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Zacatecas-, y les pide coordinarse con la Gerencia de Programas Federales de Agua Potable y Alcantarillado de la SGAPDS, para preparar un informe que aclare y/o justifique con documentación soporte por qué se adquirieron los vehículos.

Este caso es turnado al Órgano Interno de Control de la CONAGUA al área de quejas, solicita a los involucrados que dentro de los diez días presenten el informe de aclaración, en el cual a grandes rasgos la SGAPDS en representación de todos los involucrados, explica que si bien tenían conocimiento de la adquisición de vehículos, consideran que en ningún momento se está incumpliendo el apartado de gastos de operación del manual de operación APAZU, y que la ASF no está interpretando bien lo que se observa tanto en el manual como en las Reglas de operación 2010, por lo que en adelante para evitar confusiones se solicitará modificar el manual y las reglas, y por ultimo solicita que se desestime el hallazgo presentado por ASF, ya que, a su consideración, no existió conducta de probable responsabilidad administrativa, porque sólo se adquirieron 109 vehículos, camionetas tipo pick up, que se utilizaron para ir a supervisar las obras proyectadas al APAZU en zonas en donde es difícil tener acceso en vehículos convencionales.

9.- Siguiendo con el subproceso de seguimiento a los resultados y observaciones preliminares y finales, la ASF mediante oficio (DGADDS/197/2011) solicita convocar a reunión para la presentación de

resultados finales y observaciones preliminares (confronta) de la revisión practicada.

10.- Debido a que la Cédula de resultados finales presenta las mismas observaciones de la Cédula de resultados preliminares, la Licenciada Liliana Silva Rodríguez, quien coordina el desarrollo y atención de la auditoría número 68 comunica a las mismas unidades administrativas a participar en la reunión.

11.- En la reunión se acordó aclarar en las siguientes observaciones, con respecto a la Dirección Local Hidalgo que atienda los numerales que refieren a los cierres de ejercicio, los avances físicos financieros, a la conclusión de obras y solicitud de prórrogas, contribución del APAZU para incrementar la cobertura de los servicios agua potable, alcantarillado y aguas residuales, mientras que la SGAPDS, sobre el cumplimiento del perfil de puestos en la CONAGUA.

12.- El área de atención de auditorías y seguimiento de observaciones recibe y analiza la información proporcionada por las unidades administrativas responsables.

13.- La CAOF prepara el oficio de respuesta con base en lo enviado por la SGAPDS y la dirección local Hidalgo,

14.- Se envía el oficio de respuesta (OFICIO No. BOO.07.06.- 0423) firmado por el Coordinador de Atención a Organismo Fiscalizadores.

15.- Se comunica a las unidades administrativas que participaron en la auditoría 68.

Así concluye el subproceso a la par de que la ASF realiza un último análisis sobre toda la información recopilada para concluir con un resultado de revisión objetivo e imparcial. La ASF notifica que concluyó los trabajos de auditoría y procede a integrar los resultados finales del informe de auditoría que se presentan en el mes de febrero de cada año ante la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.

4.2.3 Subproceso de seguimiento al Informe de Resultados de la Cuenta Pública.

Diagrama de Flujo III: Subproceso de seguimiento al Informe de Resultados de Cuenta Pública.

# de actividad	AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN	COORDINADOR DE ATENCIÓN A ORGANISMOS FISCALIZADORES	ÁREA DE ATENCIÓN DE AUDITORÍA	UNIDAD ADMINISTRATIVA
0	Envía oficio del Informe de Resultado.			
1		Recibe el Informe de Resultados de la Cuenta Pública.		
		Turna al área responsable de atender auditorías.		
2			Analiza el Informe de Resultados y captura las acciones en la base de datos de auditorías y observaciones.	
3			Comunica a las Unidades Administrativas correspondientes, la atención a las acciones determinadas por la Auditoría Superior de la Federación y les señala el plazo otorgado.	
4			Programa reuniones de trabajo con las Unidades Administrativas auditadas para conocer la posible actividad para atender la acción emitida por la Auditoría Superior de la Federación.	
5			Recibe información de las Unidades Administrativas, la registra, analiza e integra para generar oficio a la Auditoría Superior de la Federación.	

6		Revisa información validada por parte del área responsable de atender auditorías o revisiones.	←	
7		Envía información solicitada a la Auditoría Superior de la Federación.		
8		→	Comunica a las Unidades Administrativas involucradas el envío de la información a la Auditoría Superior de la Federación mediante memorando o correo electrónico.	

Fuente: Comisión Nacional del Agua. (2010). Macroproceso de la Atención a Auditorías y Compromisos Institucionales. México: autor.

1.- La CAOOF está en espera de que se publique el informe de revisión de la cuenta pública 2010 que fue dado a conocer el pasado 15 de febrero de este año en el portal de internet de la ASF, y enviado a la CONAGUA el oficio (OASF/0110/2012), que contiene “la formulación de recomendaciones y Recomendaciones de Desempeño y las solicitudes de aclaración” para que la Comisión “estime la solventación de acciones promovidas en un plazo de 30 días hábiles”, en lo que respecta a la auditoría 68 tuvo resultado negativo, que a continuación se explica.

La estructura del informe de auditoría, como lo establece el marco metodológico de fiscalización, se compone por el título de la auditoría –Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas-, la clave con que se identifica -10-0-16B00-07-0068, DE-093- y tipo de auditoría –auditoría de desempeño¹, adicionalmente se agregan los criterios de selección, es decir, por qué se eligió, esto con base en lo que se explicó al principio del capítulo, objetivo, alcance, por último, los Resultados que se obtuvieron en la auditoría que es la “descripción de los hechos, evidencias y conclusiones obtenidas de la aplicación de los procedimientos y pruebas de auditoría” en total se obtuvieron 17 resultados, éstos de acuerdo a las reuniones de preconfrenta o confronta pudieron haber aumentado o disminuido en este caso se mantuvieron los mismos 17 resultados, cada uno de ellos tiene acciones emitidas, demuestran “debilidad, irregularidad o deficiencia y el incumplimiento de disposiciones legales, de la normativa aplicable, o de ambas, por parte de la entidad fiscalizada”, en total corresponden a 26 Recomendaciones al Desempeño, son acciones preventivas que en lo conducente la CONAGUA debe estar pendiente de que se cumplan, el apartado de Consecuencias Sociales puede resumir el impacto de las acciones emitidas, y que en cierto caso se pudo apreciar en el presente capítulo, y menciona lo siguiente:

“... las deficiencias en la operación y rendición de cuentas del Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas no permiten verificar su contribución en la

¹ Puede consultar el informe de la auditoría 68 APAZU en la página de la ASF en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Desarrollo_Economico/2010_0068_aa.pdf

atención de la necesidades de servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento de los habitantes de las zonas urbanas mayores de 2,500 habitantes, ni en la autosuficiencia de los organismos operadores y, por tanto, verificar el cumplimiento de los objetivos y metas y el adecuado ejercicio de los recursos públicos del programa.”

A lo que agregaría que se debe a la falta de aplicación de la normatividad, y a la falta de comunicación entre los tres niveles que operan el programa, sobre todo lo que hace mención la ASF mayor supervisión del mismo, que abarca aspectos financieros, de manejo de información, de personal, y de cumplimiento de los indicadores de eficiencia, eficacia y economía, que al respecto en esta revisión al programa no fueron cumplidos, es por eso que el dictamen de esta auditoría 68 dio opinión negativa. Dicha opinión se formula de acuerdo a la información proporcionada por el sujeto fiscalizado, el dictamen informa por no cumplir con la normatividad aplicable a la operación del programa, como a continuación se expone:

Cuadro 4.4

Cierre de ejercicio	<p>De las 30 entidades federativas que recibieron recursos del programa sólo 15 de ellas lo realizó por lo que impidió verificar la aplicación de 3, 070, 069.4 millones de pesos.</p>
Proyectos ejecutados	<p>Falta de control en el registro de los proyectos, no se cuenta con avance físico-financiero, las prórrogas rebasaron la fecha límite del 31 de marzo de 2011, 702 de los 1,119 proyectos que se revisaron.</p>

Cumplimiento de acciones y metas del programa	Hubo carencia en la evaluación por parte de los organismos de cuenca y direcciones locales ubicadas en 29 de las 30 entidades federativas.
Violación al manual de operación	Adquisición de vehículos por 12,525.5 miles de pesos, cuando contraviene al manual de operación del APAZU.
Otorgamiento de recursos	Se les otorgó a 352 municipios recursos del programa cuando no se encontraban al corriente en el pago de derechos por 1, 039,497.7 miles de pesos.

Elaboración propia. Fuente: Informe de la auditoría numero 68, ASF.

Del resultado final de esta auditoría se observó que en ciertos casos está en contra de los indicadores de eficiencia, eficacia y economía ya que esta auditoría es de desempeño, como lo sucedido con el caso de la adquisición de vehículos que no fueron utilizados para el beneficio del programa, o en el caso de que no hubo mejora en el indicador de eficiencia.²

Como último punto rescatable en el informe de auditoría, serían los procedimientos de auditoría aplicados que muestran los avances que fue teniendo el grupo auditor durante el desarrollo de la auditoría, que a su vez se coordina con las acciones que emite.

2.-Publicado el informe, el área de atención de auditoría de la CAOF lo analiza y registra las acciones en la base de datos de auditorías y observaciones con la finalidad de contabilizar las recurrencias de las acciones y observaciones emitidas.

² El informe de la auditoría impacto a la opinión pública al publicarse el bajo de desempeño y grado de corrupción del programa APAZU, véase en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/04/24/desfalco-desperdicio-en-manejo-de-aguas-nacionales/>

3.- Como en los anteriores subprocesos se dispone a comunicar el resultados de las acciones emitidas por la ASF, a su vez les informa de la reunión con este ente para atender las recomendaciones emitidas.

4.- La reunión tiene la finalidad de aclarar las dudas que tuvieran las unidades administrativas responsables de atender las recomendaciones emitidas en el informe de auditoría, y se les solicita un plazo de 30 días remitir la información al Área de atención de auditorías y seguimiento de observaciones de la CAO.F.

5.- Ésta misma área registra, analiza e integra la información para generar el oficio de respuesta a la ASF.

6.- El oficio es turnado al Coordinador de Atención a Organismos Fiscalizadores para que valide la atención de los requerimientos a las 26 Recomendaciones al desempeño de la auditoría 68.

7.- Posteriormente, el coordinador firma el oficio y dispone a enviar el oficio a las oficinas de la ASF.

8.- Por último, el Área de atención de auditorías y seguimiento de observaciones comunica a las unidades administrativas que fue realizado el envío de la información.

El subproceso de seguimiento al informe de la Cuenta Pública 2010 concluye de esta manera, aunque en la ASF lleva a cabo la etapa de seguimiento y conclusión de las observaciones-acciones, dispuesto en el artículo 32 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, conviene explicar el procedimiento que sigue la Entidad Fiscalizadora, debido a que las 26 Recomendaciones al desempeño están en situación de solventadas y en espera de ser notificadas y publicadas, la ASF concluye esta etapa comunicando a la CONAGUA, esta información me fue proporcionada por el Licenciado José Luis Vázquez García responsable del área de atención de auditorías, ya que el Informe del Resultado del estado que guarda la solventación de observaciones y acciones

promovidas a las entidades fiscalizadas, a pesar ser de carácter público aún no es oficialmente publicado en la página de internet de la ASF, mientras ello no suceda deberá guardar reserva de sus actuaciones y de la información que posea. Por tanto para concluir con el seguimiento de la auditoría 68 era necesario conocer cuál había sido el resultado final.

A continuación se mostrará las particularidades del desarrollo de la presente auditoría:

De acuerdo al planteamiento de la Rendición de Cuentas, se observó que los elementos de información, justificación y sanción estuvieron presentes en el desarrollo de la auditoría, se sostuvo la participación de los dos sujetos involucrados, agente (CONAGUA) y principal (ASF).

Para la realización de la auditoría se solicitó información que demostrará el estado de la gestión de los recursos gubernamentales, cuánto se gastó y hacia dónde fue destinado los recursos públicos, en este caso aplicados al programa APAZU. Se plantea la acción de justificar dicha información, cuando no se encuentra clara o necesite ratificarla, se puede valer de convocar reuniones o de realizar entrevistas; en este elemento se ubica la responsabilidad por parte de las unidades administrativas auditadas de proporcionar información al entidad fiscalizadora para el cumplimiento cabal del trabajo de la auditoría. Porque de lo contrario conduciría al siguiente elemento la sanción, que se expresa por el incumplimiento de responsabilidades y toma de decisiones fundamentadas fuera de la normatividad, y puede aplicarse medidas correctivas o preventivas como lo previene la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas en el artículo 15 fracciones XIV-XVIII, que pueden ser de tipo administrativo, económico o penal según sea el caso.

Por otra parte, si atendemos que la realización de la auditoría es de desempeño, se encontró que no atiende los lineamientos básicos emitidos por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), y ¿Qué es una auditoría de desempeño? Conforme a lo

estipulado por la INTOSAI, una auditoría de desempeño (*Performance audit*) “es una revisión independiente de la eficiencia y efectividad de los compromisos, programas y organizaciones de gobierno, con respecto a la economía, y el objetivo principal de mejorar.” (INTOSAI, IMPLEMENTATION GUIDELINES FOR PERFORMANCE AUDITING Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI’s Auditing Standards and practical experience).

A continuación se muestra un cuadro comparativo relacionado al desarrollo de la auditoría:

<p>La naturaleza jurídica de la auditoría se menciona en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación en el artículo 12 fracción III inciso a y b, que menciona que la fiscalización de la Cuenta Pública se ha de verificar el cumplimiento de programas, en este sentido atendiendo a realizar auditoría de desempeño para la verificación de la eficiencia, eficacia y economía del programa federal auditado.</p> <p>“El propósito fundamental de determinar si las dependencias y entidades cumplen, no sólo con la normatividad, programas y metas establecidos, sino también con las expectativas de la población que recibe sus bienes y servicios, y si los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos utilizados para producirlos u otorgarlos son razonables, debiendo evaluar la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creadas.”</p>	<p>Esta actividad está determinada por el artículo 15 fracción IV de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para lo cual la auditoría de desempeño número 68 detectó faltas de incumplimiento a la normatividad del programa APAZU, ver cuadro 4.4.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Identificar las causas o áreas de oportunidad que limitan la consecución de dichos objetivos, y proponer las medidas preventivas y correctivas que efectivamente apoyen a la organización al logro de sus fines, aprovechar mejor los recursos que tiene asignados, y que el otorgamiento de sus servicios sea oportuno, confiable y completo.</p> <p>La auditoría de desempeño es la integración de dos o más tipos de auditorías o controles, logrando que sea considerada bajo el enfoque teórico de ser integral, porque en ella confluye la economía aplicada a los procesos administrativos bajo los principios administrativos de cada organización; la eficiencia en razón del uso de los recursos públicos –materiales, financieros y humanos-; y por último la eficacia de acuerdo a la misión y visión de la organización, es decir, con base en los objetivos que se intentan alcanzar.</p>	<p>Es por ello que la ASF hace énfasis en propone fortalecer los mecanismos de control de registro y generación de información debido a que se encuentra dispersa.</p> <p>Esta lineamiento no fue cumplido totalmente, debido al caso que se presento del destino de los recursos financieros destinados a adquisición de vehículos cuando en ese entonces la normatividad no lo permitía, induciendo a que el caso se remitiera a la instancia competente que es el OIC, el cual como dictamen final emitió la modificación al Manual de Operación y Procedimientos del programa en referencia al apartado IX, numeral 4, permitiendo ahora si la adquisición de vehículos en uso y/o beneficio del programa APAZU.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Elaboración propia. Fuente: México, Secretaría de la Función Pública. (2006) *Guía de auditoría al desempeño de las dependencias y entidades de la administración pública federal*. México: autor.

4.3 Diagnóstico del Macroproceso de la Atención a Auditorías y Compromisos Institucionales.

A razón de continuar aplicando el modelo de organización de sistemas mencionado en el apartado anterior, se dispone a enfatizar en la proposición de implementación, en el entendido de que las organizaciones públicas funcionan a

través de procesos encaminados al cumplimiento de los valores u objetivos de ésta. Por lo que constituye que la organización pública, en este caso la CONAGUA, distribuye responsabilidades a cada unidad administrativa, y que por cada estrategia y objetivo corresponde a una tarea que debe realizar cada unidad, en cuanto a la Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores lleva a cabo acciones en torno al objetivo de mejorar el desarrollo técnico, administrativo y financiero del sector hidráulico y a la estrategia de mejorar la competitividad institucional mediante el fortalecimiento de la capacidad administrativa, financiera y tecnológica en todas las áreas de la Comisión Nacional del Agua.

Así que la implementación del Macroproceso se orienta en el logro y consecución de los objetivos de la Comisión, además repercute en que los resultados de la revisión de la Cuenta Pública sean aplicados por las unidades administrativas.

Para el diagnóstico del macroproceso se utilizaron principalmente tres herramientas para el análisis y mejora de procesos propuesta en el marco del Programa Especial de la Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 el PEPSU (Proveedores, Entradas, Proceso, Salidas, Usuarios), el diagrama de flujo, y la aplicación de un cuestionario. En cuanto a los resultados que arrojó el diagnóstico al Macroproceso de la CAOF se estima lo siguiente:

La utilización del PEPSU permitió definir el inicio y el fin del Macroproceso para facilitar la identificación actores que participan en él. Demostrando que requiere de subprocesos o etapas para el cumplimiento del objetivo general del macroproceso que es el atender los requerimientos de los distintos organismos fiscalizadores.

El propósito de la representación de los diagramas de flujo tiene la intención de conocer cada actividad y evaluar si cada una es importante para el desarrollo del subproceso, identificando qué actividades se mantienen o se eliminan. Y además plantea la necesidad de cuestionar si el subproceso o en general el

macroproceso es necesario para la CONAGUA se concluyó en que éste es necesario y que el eliminarlo por completo si ocasionaría problemas o desajustes dentro de la empresa, ya que estaría desatendiendo primero el objetivo de la Comisión y por ende incumpliendo la normatividad aplicable, es decir, el Reglamento Interior de la CONAGUA, de eliminarlo sería complicado que las unidades administrativas atendieran por sí mismas los requerimientos.

Se procede a cuestionar cada una de las actividades que integran a los subprocesos estimando que las actividades que actualmente se realizan, se deben seguir realizando ya que son imprescindibles para el cumplimiento del objetivo general del Macroproceso, ya que por ejemplo la comunicación a la unidad administrativa del requerimiento de información es necesaria y sobre todo agrega valor para el objetivo del macroproceso, pero existirá el caso de actividades que a pesar de ser necesarias no agregan valor al macroproceso como el caso del registro en la base de datos "Folios" de las solicitudes de información y respuestas, aunque es una medida de control que realiza el área de atención de auditorías y seguimiento de observaciones para medir el desempeño de ésta, por lo que se sugiere que no está de más que puedan modificarse las actividades en cuanto a la forma en que se realizan.

En cuanto al momento y quién realiza cada actividad se determinó, primero, tiene un orden secuencial, y segundo el personal que realiza la atención de auditorías se observó que tiene las aptitudes para coordinar dichas actividades, tiene conocimiento de sus responsabilidades y de la normatividad que se aplica en el macroproceso, por ejemplo las auditorías que se realizan a la CONAGUA abarcan dos tipos de auditorías: de cumplimiento financiero y de desempeño, por ello el Responsable del área de atención de auditorías y seguimiento de observaciones conviene asignar las auditorías al personal con conocimiento en la materia, para las auditorías de cumplimiento financiero son asignados al personal con perfil académico en ciencias jurídicas, porque la relación de tratar temas cumplimiento de obra pública.

Esto ayuda al flujo del macroproceso porque al darle autoridad a una persona para completar tareas enfocadas en la atención de una auditoría, simplifica el macroproceso con el fin de que las actividades no pasen por varias personas que entorpezcan su flujo, aunque claro que la persona está guiada por el Responsable del Área de atención de auditorías, y por el Coordinador de la CAOF.

El cuestionario permitió identificar la percepción que tiene la persona que opera el proceso de la efectividad de sus factores, se aplicó al Responsable del Área de atención de auditorías y seguimiento de observaciones, el Licenciado José Luis Vázquez García, ya que es quien diseño y conoce al detalle el macroproceso. Dicho cuestionario se obtuvo del documento “Herramientas para el análisis y mejora de procesos” elaborado por la SFP. Las preguntas fueron las siguientes:

1. ¿Qué objetivo del proceso no se está cumpliendo? “No, al contrario si se cumple el objetivo principal del macroproceso.”
2. De acuerdo a su percepción, ¿las características de los productos o servicios cumplen con los estándares establecidos? “Si cumplen con lo establecido con el Manual de Organización de la CAOF y del Macroproceso.”
3. De acuerdo a su percepción, ¿los productos o servicios satisfacen las necesidades de sus usuarios? “Si, en el caso de la ASF si satisface en un 95%, por lo que estima a considerarlos para la atención en el desarrollo de las auditorías practicadas.” [El Licenciado enfatiza en se debe por la comunicación cercana que tiene la CAOF con el organismo fiscalizador, mediante reuniones o llamadas telefónicas para precisar a detalle cómo deben ser atendidos los requerimientos.]
4. ¿El proceso tiene una clara relación con la misión, visión, objetivos estratégicos y políticas de la institución? “Si ligada al objetivo del Mejora del desarrollo administrativo, técnico y financiero del sector hidráulico de la CONAGUA.”
5. ¿Considera usted que el proceso cuenta con controles que permiten identificar variaciones en su desempeño? “Si controles o focos de riesgo, en específico cuando no se cumplen los plazos de atención a los requerimientos de información.” [De hecho en el documento del macroproceso se puede encontrar con una matriz de riesgos.]
6. ¿Se están ejecutando acciones de mejora en el proceso actualmente? “Si se han ido ejecutando adecuaciones, pero que no han sido reflejadas en el documento del

macroproceso.”

7. ¿Cuáles considera usted que son los problemas principales en el proceso seleccionado? “Entrega de información que rebasa el tiempo del plazo acordado, o que la información generada por las unidades administrativas no sea suficiente, no corresponda al requerimiento acordado o que no la proporcione, esto no permite generar un análisis adecuado al área de atención de auditorías y seguimiento de observaciones, y por ende la ASF u otro organismo fiscalizador emita alguna multa a la CONAGUA por incumplimiento.” [Como lo menciona el artículo sexto de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Además mencionaba que la probabilidad que ocurriera era nula, pero que siempre se tiene la idea de que se presente cualquiera de los casos.]

8. ¿Cómo considera usted que debería operar el proceso seleccionado (en cuanto a tiempo, costo, productividad, etc.)? “Reforzándolo con más capital humano siguiendo un perfil para la asignación de un puesto, ya que en un principio sólo eran dos personas en el área, es por eso que se requiere del apoyo de becarios en el área para responder con la productividad del macroproceso, en cuanto a tiempo no hay ningún problemas porque las solicitudes se atienden en apego a las leyes.”

9. ¿Cuáles considera usted que son las diferencias entre la forma en que actualmente opera el proceso y la forma en que debiera operar? “Si hay diferencia dado a que continuamente se aplican cambios a la forma de atender los requerimientos aunque por el momento no han sido plasmados en el documento.”

Al terminar el cuestionario el Licenciado José Luis mencionaba que el macroproceso está certificado bajo la norma ISO 9000, por el Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, A.C., que extendió certificar la actividad “Atención, Control y Seguimiento de Auditorías” Febrero de 2009 a 2011. Y agregó que esto ha permitido a que la CONAGUA hasta el momento no haya recibido multas por incumplimiento a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Con los elementos antes enunciados se concluye aunque el Macroproceso funciona bien, puede mejorarse para disminuir los costos o el tiempo de ciclo, o

mejorar la calidad de los productos (bienes y/o servicios). Y de acuerdo a la metodología aplicada se estima conveniente aplicar una calificación al proceso, por lo tanto obtuvo un resultado: “**Estable:** El proceso es eficaz (atiende a las expectativas de los organismos fiscalizadores) y eficiente (menor costo, menor tiempo). No existen problemas operativos de gran significación.” (Argentina, Subsecretaría de la Gestión Pública. (2006). *Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública*. (3° Ed.). Buenos Aires: autor)

CONCLUSIONES.

La palabra rendición de cuentas ha ido adquiriendo identidad en el contexto del México actual, aunque se puede encontrar con ciertos traslapes de definición dentro del debate que más que precisar en su significado, lo frivoliza a tal grado de querer obtener votos con el sólo hecho de enunciarlo.

Dentro del marco de rendir cuentas en México permitió explicar la labor de la Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores de la CONAGUA, encargada de coordinar las actividades de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación.

Por lo que este trabajo consintió en revisar aspectos generales de lo que es la rendición de cuentas con base en su conceptualización, elementos que integran el sistema de rendición de cuentas, uno de ellos es el control que sirvió de vínculo para explicar la labor que realiza la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, así poder insertar el tema de fiscalización de la cuenta pública de la federación en el caso de la CONAGUA y cómo lleva a cabo la atención de los requerimientos por medio del proceso que implementa la Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores, por lo que en términos generales se puede destacar lo siguiente:

- La rendición de cuentas no es un nuevo paradigma en el diseño institucional de nuestro país, que vino después de la transición de partidos en el gobierno, si bien eso sirvió de empuje para arraigar el concepto en el país, ya que antes del año 1999 era imposible hablar de rendir cuentas porque como tal no existía un sistema democrático. La transición ocurrida en el 2000, inaugura la etapa de democracia, como lo describe Robert A. Dahl, en México por lo que la práctica de rendir cuentas se arraiga en instituciones ya existentes que llevaban a cabo sólo la función de informar más no de cuestionar. Más bien

se encontró el momento preciso para rediseñar tanto instituciones, sujetos involucrados, mecanismos e instrumentos, y resultó benéfico para el cambio que se intentaba dar en aquel entonces, eso si no se puede hablar de pasos gigantes que se dieron por el camino de la democracia.

- En gran medida también se debe al despertar ciudadano, que evolucionó a una sociedad más informada dado, de igual forma, por la pluralidad de información e ideas y el impacto de los medios de comunicación, ha logrado que la sociedad puede confrontar al gobierno, sino que mantenía una postura apática, por la desconfianza hacia las instituciones, por lo que se puede decir que sólo observaba pero no cuestionaba. Ahora la sociedad informada tiene la capacidad de cuestionar porque la información que obtiene ya no es de los medios tradicionales -prensa, radio y televisión- sino de los argumentos que se crean en un entorno nuevo como son las redes sociales.

- Gobierno y sociedad tratan de aprender la lección de lo que es, verdaderamente, democracia más no demagogia, de hacer valer los derechos individuales, pero la lección que aún falta comprender por parte del gobierno es que el verdadero poder, no es asignado por obra divina, deviene del poder político que delega el pueblo o la nación, por ello conviene plantear que la rendición de cuentas es la responsabilidad del función público frente al cargo público, ser responsable de sus actos, por lo tanto rendición de cuentas es igual a responsabilidad.

- Entre los elementos de la rendición de cuentas, se observó que la sanción es débil en nuestro país, ya que, en principio, opera bajo sanción económica o administrativa según sea el caso, pero no se trata sólo de la imposición de castigos que no consiguen llegar a lo profundo del tema de rendición de cuentas, que es abatir la corrupción, aunque el funcionario público sabe que está cometiendo actos ilícitos, y consciente de que las leyes lo protegerán, sino que realmente existan fuertes sanciones que los lleve a la aplicación de la remoción del cargo público y a que sea expuesto al escrutinio público, por lo que este aspecto conduce a que se consolide institucionalmente la rendición de cuentas y sea una herramienta que fortalezca al gobierno, que sea eficaz, en cuanto a la vigilancia de los recursos federales, pudiendo detectar posibles debilidades dentro del proceso administrativo de la administración pública, que se convertirán en escenarios de oportunidad para la atención de demandas ciudadanas. (Cejudo y Ríos, 2009)
- Dentro del discurso, ¿el control está para frenar la corrupción?, a lo cual surgen dudas respecto a su capacidad de respuesta frente a eventuales casos de corrupción dentro del ámbito político-administrativo alrededor del mundo, ya que en ocasiones las organizaciones que tienen encomendada la función de control no muestran la objetividad pertinente para castigar actos de corrupción por parte de funcionarios públicos.
- Las funciones que realizan tanto SFP y ASF están coordinadas por medio el Convenio de Cooperación Técnica e Intercambio de Información que establece los medios necesarios para coordinar las funciones de fiscalización y control, con el objetivo de eficientar la tarea de ambas, este mismo documento declara que en todo momento respeta la separación real de Poderes y en lo conducente establece la coordinación de funciones para evitar la duplicidad en la

realización de las auditorías y aparejar los resultados obtenidos, como el caso particular de que la ASF encontró un hallazgo en la auditoría y se lo comunicó a la SFP con base en la promoción de intervención de la instancia de control.

- Derivado de la revisión del correcto uso del gasto público en programas federales que son ejecutados por las dependencias del poder ejecutivo, la Comisión Nacional del Agua, recibe por lo menos 100 requerimientos de los órganos fiscalizadores, motivando la creación en el 2003 de la Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores, tomando en cuenta la última afirmación, de que con la creación el principio de austeridad en el gasto público federal no iba ser posible, ya que implicaba el contrato de personal por lo que se optó de nombrar a personal que estaba adscrito a la Subdirección General de Administración que era un área denominada de asesores, por lo que fueron removidos a la nueva coordinación, con la intención de cumplir con lo requerido por la órganos fiscalizadores, que aunque puede verse la función de la coordinación como duplicadora hasta la fecha a la CONAGUA le ha servido para atender y cumplir cabalmente con lo emanado en la política de rendición de cuentas, por lo tanto su función primordial es ser representante de la CONAGUA ante los organismos fiscalizadores.
- ¿Qué significó crear una unidad administrativa de este tipo?, si bien dentro de cada dependencia gubernamental cuenta con un órgano interno de control, proveniente de la SFP, que tiene como función primordial realizar tareas de prevención y correctivas en los términos de responsabilidad de los funcionarios públicos, en servicios que presta la comisión, entre otros. También, si en otras dependencias el contacto que tienen con la ASF es de manera directa con los sujetos a ser fiscalizados por qué la comisión no siguió este mismo patrón.

Tal vez se pensó como una de medida más exhaustiva por tener control dentro de los procesos administrativos, que a su vez se contraponen a la eficiencia en la operación y gasto en la administración pública como lo refiere el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

- La CAOOF basa su actuación con base en el proceso de fiscalización de la ASF, por lo que queda claro que no lleva a cabo funciones de control, sino de coordinación o de buen desempeño incluso de cumplimiento dentro de la CONAGUA, que puede ser entendido en términos de distribución de autoridad, como delegación de funciones o responsabilidad en el interior de la Comisión, es decir, al tratar de efficientar recursos dentro de la administración pública, en este caso se decidió concentrar esta actividad funcional en un área especializada en atención de los requerimientos de este tipo, con el conveniente de que las unidades administrativas respondan de forma eficaz.
- La descripción del Macroproceso de Atención de Auditorías y Compromisos Institucionales permitió de cierta forma transparentar el “quehacer” administrativo y de cómo el ejercicio de rendición de cuentas no es bien aceptado por algunos funcionarios, se les dificulta comprender que están obligados a responder por sus actos o toma de decisiones frente a las agencias de rendición de cuentas - ASF y SFP- y a la opinión pública, atendiendo al principio de publicidad en la que se basa la rendición de cuentas en un sistema democrático.
- Se pudo identificar que en sí los subprocesos de atención a auditorías, de resultados de preliminares, su diseño no presenta alguna problemática, que pueda causar duplicidad de funciones o cuellos de botella. En cuanto si existe alguna laguna jurídica,

pensaría que no, ya que en todo momento están basando su actividad en la normativa con la que opera la ASF o los otros organismos fiscalizadores, por ejemplo en el tiempo estimado del procedimiento se respeta lo dispuesto en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que tiene plazo de 10 días para entrega de información y de 5 días de prórroga.

- Por otra parte en lo que respecta a la auditoría número 68 a las unidades administrativas que son sujetos fiscalizados se identificaron, en el caso específico de esta auditoría, problemas que afectan a la macroproceso en sí, en el desarrollo de los subprocesos que dichas unidades rechazan, por no contar con las atribuciones aplicables al Reglamento Interior de la CONAGUA, la generación de la respuesta al requerimiento, teniendo como consecuencia la imposibilidad de cumplir con el requerimiento, demorando en tiempo para cumplir con el plazo y por tanto se convenía una nueva fecha de entrega de la información completa, agregando que se tenían que comunicar a la unidad administrativa correspondiente para cumplir con el requerimiento, porque de no ser así incurriría en una sanción administrativa, económica o incluso podría darse el caso de destitución del cargo público.

- A razón de lo anterior las unidades administrativas no participan de manera coordinada para la atención del requerimiento, debido a que éstas no tienen un conocimiento claro de las responsabilidades, atribuciones y facultades de las áreas adscritas a ellas demostrando, la falta de comunicación entre niveles jerárquicos –oficinas centrales y organismos de cuenca y direcciones locales-, que no conocen bien la responsabilidad y funciones de cada una en las áreas que están a su cargo o en actividades que deberían de estar coordinadas, de

hecho quedo reflejado en el dictamen del informe de auditoría, y por otro lado, que el personal del área de atención de auditoría y seguimiento demora la respuesta al requerimiento, resultando en que realiza la actividad de comunicar sobre un numeral específico dos veces a la unidad administrativa correspondiente, por ello se solicita una prórroga para completar la información.

- Como propuesta a este caso es convenir en conocer, no sólo, las atribuciones y facultades de cada unidad administrativa sino a su vez conocer los procesos que tienen cada una ellas, para que en el futuro se evite este tipo de situación. Por lo tanto una forma de reconocer las responsabilidades y los procesos que realizan las unidades administrativas es por medio de un taller orientado en estudiar aspectos facultativos y de procedimientos que tienen a encargo cada unidad administrativa, organismo de cuenca y dirección local, y contar con un sistema informático gestionado por la SGAPDS que refleje la operación del programa por cada organismo de cuenca y/o dirección local, con la finalidad de que los responsables de la CAO de coordinar el desarrollo de auditorías futuras se les genere información oportuna y precisa que corresponde, al ámbito de cada área que opera el programa, y así no demorar en tiempo y cumplir cabalmente con el plazo definido inicialmente.

- El resultado del informe de la auditoría 68 se detectaron deficiencias en la operación del programa que incumplen con las disposiciones jurídicas y normativas con las que opera; los criterios de economía, eficacia, eficiencia como lo especifica la auditoría de desempeño, en la cual basa su actuación la ASF para fiscalizar los recursos públicos

de la federación, como por ejemplo . Es así que para la revisión de la Cuenta Pública del año 2011, se planeó ejecutar auditorías sobre el mismo programa APAZU, sólo que enfocadas en ciertas entidades federativas como el caso de Guerrero, Yucatán.

- La falta de compromiso de las unidades administrativas puede afectar la capacidad de respuesta de la CAOOF ante el órgano fiscalizador, ya que al ser ella la que concentra, remite y envía la documentación solicitada, es por ello que debe existir una buena comunicación con los responsables directos de cada unidad administrativa, posibilitando reuniones o llamadas telefónicas para aclarar cualquier situación. La Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores mide su eficiencia a través de indicadores que indican cuántos requerimientos de auditoría son atendidos en tiempo y forma, cada trimestre.

- Si bien es cierto el informe de resultados de la Cuenta Pública muestra los errores que se comenten en uso de la recursos gubernamentales por cada dependencia gubernamental, por el lado de hacer de conocimiento público es correcto porque al menos es congruente con el contexto y la visión que intenta reflejar el gobierno mexicano, por otro lado el impacto que debería derivarse de dicho informe no corresponde ya que no es contundente para que los entes fiscalizados realicen los cambios pertinentes en los procedimientos administrativos, las recomendaciones que se emiten no cuentan con el contrapeso necesario para mejorar el desempeño de toda la Administración Pública Federal.

Anexo I. Orden de auditoría.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
OFICIO NÚM. OAED/DGADDS/278/2011.

Asunto: Se ordena realizar auditoría
con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2010.
México, D.F., a _ de _ de _.

Ing. José Luis Luege Tamargo **(a)**
Director General de la Comisión Nacional del Agua.
PRESENTE.

El C. Auditor Superior de la Federación de conformidad con lo dispuesto por el artículo 85, fracción IV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, aprobó el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 74, fracción VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, fracciones II, VI, IX, X, XIII y XVIII; 3, 4, 6, 12, Fracciones II, inciso b y III, 15, fracciones IV, V, VIII, IX, X, XIII, XIV, XVIII, XXII, XXIII, XXVI y XXVIII; 22, 23, 24, y 88, fracciones II, III, IV, V, VI, VIII, y XV, y demás relativos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y 7, fracción X, del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación **(b)**, emitimos la presente orden para realizar la auditoría **(c)** número 68 denominada Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas que tendrá por objetivo fiscalizar la gestión financiera en el programa instrumentado para la política de agua potable, alcantarillado y saneamiento en zonas urbanas, para verificar el cumplimiento de sus objetivos La auditoría se efectuará a partir del día _ de _ de _, en la Subdirección General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento, de la Comisión Nacional del Agua, ubicada en ____ y en las demás áreas vinculadas con las operaciones a revisar.

Asimismo y con fundamento en los artículos 88, fracción V, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y 7, fracción XI, del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, comunicamos a usted el nombre y cargo del personal designado para la práctica de las citadas auditorías, que podría actuar en forma individual o conjunta, y tendrá el carácter de representante de la Auditoría Superior de la Federación

NOMBRE CARGOS

(d)

Como responsable de este grupo y conforme a lo establecido en el artículo 15, fracciones VII, XXI, XXIV, XXVI y XXVII, y 22, fracciones III y VII, del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación; estará la C. Lic. Marisela Márquez Uribe Directora General de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Social, quien también actuará como enlace por parte de esta entidad de fiscalización superior de la Federación. **(d)**

Con fundamento en los artículos 6, 15, fracciones X y XXII, 19, 21, y 88, fracción III, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y 7, fracción V, del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, agradeceremos instruya a quien corresponda a electo de que a partir de la apertura de la auditoría, proporcione el personal comisionado las facilidades necesarias para que tengan acceso y se pongan a su disposición los libros, programas, documentos, bases de datos y demás información

vinculada con el objetivo de la auditoria asimismo, para que dentro del término de 10 días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha en que se notifique la presente orden, proporcione la información y documentación que se detalla en la relación anexa, la cual forma parte integrante del presente documento, y aquella información y documentación que el personal comisionado le requiera conforme a las facultades señaladas en los artículos 41,42,43 y 44, del Reglamento Interior de la Auditoria Superior de la Federación en caso contrario se estará a lo dispuesto en el artículo 6, párrafo cuarto, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Lo anterior, con el fin de cumplir en tiempo y forma con el objetivo de las auditorías y con las demás actividades y plazos previstos en el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010.

Asimismo, solicitamos se asigne un área de acceso restringido ubicada dentro de sus instalaciones, para que el grupo auditor desarrolle la revisión correspondiente.

Con la finalidad de que las actividades de fiscalización se realicen en forma apropiada, oportuna y en un marco de estrecha comunicación y colaboración, consideramos conveniente se notifique la designación de un representante que funja como enlace con la Auditoria Superior de la Federación.

ATENTAMENTE
AUDITOR ESPECIAL DE DESEMPEÑO

LIC. ROBERTO SALCEDO AQUINO (e)

Anexo II. Memorando de respuesta.

(a) SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
COORDINACIÓN DE ATENCIÓN A ORGANISMOS FISCALIZADORES

(b) MEMORANDO NO. BOO.07.06.- xxxx

(c) México, D.F., a _ de _ de _ .

ING. JOSÉ RAMÓN ARDAVÍN ITUARTE

SUBDIRECTOR GENERAL DE AGUA POTABLE, DRENAJE Y SANEAMIENTO (d)

Se hace de su conocimiento que el Auditor Especial de Desempeño, de la Auditoría Superior de la Federación, a través del oficio No. _ del [fecha del oficio], comunica que el Auditor Superior de la Federación aprobó con fecha __, el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, por lo que se incluye a este Órgano Desconcentrado en la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010. Por lo anterior, se emite la orden de Auditoría número **68**, denominada “**Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas**”, que tendrá por objetivo: (e)

“...fiscalizar la gestión financiera en el programa instrumentado para la política de agua potable, alcantarillado y saneamiento en zonas urbanas, para verificar el cumplimiento de sus objetivos.”

Asimismo, comunica que dicha Auditoría se efectuará a partir del [fecha de inicio de la auditoría], en la Subdirección General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento de la Comisión Nacional del Agua, y en las demás áreas vinculadas con las operaciones a revisar.

Para dicha revisión, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación designó al personal que se menciona a continuación:

(f)

Como responsable de este grupo estará la C. Lic. (f) , quien también actuará como enlace por parte de esa entidad de fiscalización superior de la Federación.

La Coordinación agradece el brindar las facilidades necesarias a los auditores y se les proporcione un espacio dentro de las instalaciones de la Subdirección General a su digno cargo y se pongan a su disposición los libros, programas, documentos, bases de datos y demás información vinculada con el objetivo de la auditoría, para que el grupo auditor desarrolle la revisión correspondiente.

Personal auditor convoca a (g) **reunión de trabajo para el día _ de _ de _ , a las _ horas en ____**, por lo que se agradece su valioso apoyo para que tenga a bien disponer, la asistencia de los servidores públicos para que en el caso, realicen las aclaraciones o precisiones requeridas por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

Además, el Auditor Especial de Desempeño, solicita en un plazo de diez días hábiles contados a partir del día siguiente a la recepción del presente, se proporcione la información y documentación, la cual se considera que debe ser atendida por la siguiente área: (h)

ANEXO AL OFICIO NO. OAED/DGADDS/xxx/xxxx		
Oficio de ASF.-	NUMERALES	ÁREA RESPONSABLE DE ATENCIÓN

Por lo anterior, se agradece su valioso apoyo para que tenga a bien disponer, remitir a esta Coordinación la información y documentación solicitada en los términos señalados, conforme se vaya generando, o a más tardar el día _ de _ de _ , a efecto de analizarla, integrarla y enviarla a la Entidad de Fiscalización Superior de

la Federación. Ello permitirá la atención oportuna y evitará la sanción que estipula el artículo 6, párrafo IV de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Sin otro particular, aprovecho para enviarle un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E
EL COORDINADOR (i)
ING. SALVADOR GARCÍA ROMERO (j)

Se adjuntan: copia del oficio de referencia.

C.c.e.p. (K)

Anexo III. Oficio de respuesta a la Auditoría Superior de la Federación.

(a) SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
COORDINACIÓN DE ATENCIÓN A ORGANISMOS FISCALIZADORES

(b) OFICIO No. BOO.07.06.- xxxx

(c) México, D.F., a _ de _ de _.

LIC. MARISELA MÁRQUEZ URIBE (d)

DIRECTORA GENERAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO AL DESARROLLO SOCIAL
AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

En atención al oficio No. _ de fecha _, signado por el Auditor Especial de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, mediante el cual el emite la orden de Auditoría número **68**, denominada **“Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas”** (e) y solicita proporcionar información y documentación, en un plazo de diez días hábiles contados a partir del día siguiente de su recepción (se recibió el [fecha de recibido], en este Órgano Administrativo Desconcentrado), se adjunta lo siguiente:

- **El Gerente de Programas Federales de Agua Potable y Alcantarillado de la Subdirección General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento**, proporciona documentación para atender los numerales: __
- **El enlace de Auditoría de la Subdirección General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento**, remite 1 CD para atender el numeral _(f)

Por lo que hace a la información y/o documentación relacionada con los numerales restantes los cuales se encuentran en integración o recopilación, con fundamento en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 6, párrafo segundo, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, se agradece su valioso apoyo para que tenga a bien disponer, autorizar una prórroga de 10 días hábiles para entregar la información relacionada con los numerales : _

Sin otro particular, aprovecho para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE
EL COORDINADOR (g)
ING. SALVADOR GARCÍA ROMERO (h)

Se adjunta: copia de la documental de referencia.

C.c.e.p: (i)

Anexo IV. Memorando de convocatoria a la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares.

(a) SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
COORDINACIÓN DE ATENCIÓN A ORGANISMOS FISCALIZADORES
(b) MEMORANDO NO. BOO.07.06.-xxxx

México, D.F., _ de _ de _.

ING. JOSÉ RAMÓN ARDAVÍN ITUARTE (c)
SUBDIRECTOR GENERAL DE AGUA POTABLE, DRENAJE Y SANEAMIENTO

La Directora de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Social "B", de la Dirección General de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Social, de la Auditoría Superior de la Federación, mediante oficio No. DGADDS/166/2011, (d) convoca a reunión para la presentación de resultados y observaciones preliminares de la auditoría núm. 68 denominada "**Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas**", con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2010, la cual se llevará a cabo el día _, a las horas, en las oficinas de la Auditoría Superior de la Federación.

Se anexa copia de las cédulas que contienen los resultados y las observaciones preliminares para que, en caso de considerarlo, se realicen las justificaciones, aclaraciones y precisiones pertinentes y se hagan del conocimiento al personal auditor del Órgano Fiscalizador en dicha reunión.

Por lo anterior, esta Coordinación agradece su valioso apoyo para que tenga a bien disponer, la asistencia de los servidores públicos a la reunión que solicita la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, así como la de los expertos de las áreas responsables y operación revisada, que tengan conocimiento del asunto, y los que Usted considere pertinentes.

El Subsecretario de Control y Auditoría de la Gestión Pública de la Secretaría de la Función Pública, a través del Oficio No. SCAGP/200/293/2011, solicita designar a los servidores públicos con pleno conocimiento y con el nivel jerárquico para la toma de decisiones para que participen en las decisiones y en las reuniones de resultados preliminares y finales.

Sin otro particular, aprovecho para enviarle un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E

EL COORDINADOR (d)

ING. SALVADOR GARCÍA ROMERO (e)

Se adjunta: copia del oficio de referencia.

C.c.e.p. (g)

RUBRO	NÚM. DE RESULTADO	CON OBSERVACIÓN	UNIDAD ADMINISTRATIVA RESPONSABLE	UNIDAD ADMINISTRATIVA DE APOYO
		SI		
		X		

Bibliografía y medios electrónicos.

- Ackerman, J. (2004.). *Sinergia, Estado-Sociedad en pro de la Rendición de Cuentas: Lecciones para el Banco Mundial, Documento de trabajo del Banco Mundial, No. 8*. Recuperado el 19 de febrero de 2012, de http://www.amdh.org.mx/mujeres3/biblioteca/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/5_participacion_politica/22.pdf.
- Adam Adam, A., & Becerril Lozada, G. (1996). *La fiscalización en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Aramburo, M., & Merino, M. (2009). *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*, México: Centro de Investigaciones y Docencias Económicas. Recuperado el 25 de noviembre de 2011, de http://www.asf.gob.mx/uploads/47_Estudios_especializados/080310ATT_90807.pdf
- Argentina, Subsecretaría de la Gestión Pública. (2006). *Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública*. (3° Ed.). Buenos Aires: autor
- Carrera Hernández, A. P., Coronilla Cruz, R., & Navarro Arredondo, A. (2010). *Índice de desarrollo institucional y sustentabilidad municipal*. Red de investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos A.C. Recuperado el 07 de mayo de 2012, de <http://www.observatoriomunicipal.org.mx/documentos/Entrega30Nov2010.pdf>
- Cejudo, G. (2011). *Rendición de cuentas intergubernamental en un sistema federal*. México: Secretaria de la Función Pública. Recuperado el 23 de febrero de 2012, de http://www.programaanticorruccion.gob.mx/cuadernos_rc/cuaderno%20cuatro/Cuaderno_4_%20Rendici%C3%B3n_%20Cuentas.pdf
- Day, P., & Rudolf, K. (1987). *Accountability in five public service*. Londres: Tavistock.
- Elmore, R. F. (1993). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En Aguilar, L.F, *La implementación de las políticas*. (251-280) México: Miguel Ángel Porrúa

- Figuroa Neri, A. (2007). *La Auditoría Superior de la Federación en el horizonte internacional de la fiscalización superior*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- The International Standards of Supreme Audit Institutions. (2004). *Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience*. Recuperado el 06 de marzo de 2012, de [http://www.issai.org/media\(879,1033\)/ISSAI_3000_E.pdf](http://www.issai.org/media(879,1033)/ISSAI_3000_E.pdf)
- Lanz Cárdenas, J. T. (1987). *La contraloría y el control interno en México: antecedentes históricos y legislativos*. México: Fondo de Cultura Económica-SECOGF.
- Mancilla Pérez, E.J. (2007). *La auditoría administrativa. Un enfoque científico*. México: Trillas.
- Márquez Gómez, D. (2005). *Función jurídica de control de la administración pública*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Márquez Gómez, D. (2009). La función de fiscalización: avances, retrocesos y proyecciones a la luz de la reforma de 2009. En A. J. M., & C. Astudillo, *La autonomía constitucional de la auditoría superior de la federación* (págs. 106-205). México: Auditoría Superior de la Federación.
- Martínez Anzures, L. M. (2004). *Controles y responsabilidades en el sector público*. México: Plaza y Valdés Editores.
- México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2005). *Memorias del Foro Internacional sobre la Fiscalización Superior en México y el Mundo*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- México, Comisión Nacional del Agua. (2011). *Estadística del agua en México*. México: Autor.
- México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. (2005). *Glosario de Términos para el Proceso de Planeación, Programación, Presupuesto y Evaluación en la Administración Pública*. Recuperado el día 23 de marzo de 2012, de <http://www.indetec.gob.mx/Libros/Glosario%20de%20Terminos%2005.pdf>.
- México, Secretaría de Programación y Presupuesto. (1979). *¿Qué es la cuenta pública?* México: Autor.
- México, Secretaría de la Función Pública. (2008). *Herramientas para el análisis y mejora de procesos*. México: autor.

- Morales-Paulín, C. A. (1999). *El proceso administrativo público*. México: Porrúa.
- Morlino, L. (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: Ediciones del Centro de Estudios Constitucionales.
- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*. No. 11, Octubre 2004, 11-31.
- O'Donnell, G. (1998). Horizontal Accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, Volumen 9, No. 3, 112-126.
- Ortiz Rendón, G. A. (2008). Evolución y perspectiva del marco jurídico del agua en México: nuevos retos y oportunidades para la gestión integrada del recurso hídrico. En C. B. Arriaga, & E. O. Rabasa, *Agua: aspectos constitucionales* (págs. 17-52). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pardo, M. (2010). Mecanismos de la Rendición de Cuentas en el ámbito ejecutivo del gobierno. En S. López Ayllón, & M. Merino, *La estructura de la rendición de cuentas en México*. (pp 29-86) México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Peruzzotti, E. (2006). La política de accountability social en América Latina. En E. Isunza Vera, & A.J Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. (pp. 245-264) México: Miguel Ángel Porrúa.
- Pichardo Pagaza, I. (2004). *Modernización administrativa: propuestas para una reforma inaplazable*. México: El Colegio Mexiquense.
- Rico Ramírez, M. (1996). Mesa redonda. En G. Rincón Gallardo, *El control de las finanzas públicas*. México: Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C.
- Rincón Gallardo, G. (1996). Apertura del Coloquio. En G. Rincón Gallardo, *El Control de las Finanzas Públicas*. México: Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. En A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner, *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies* (págs. 13-28). Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- _____ (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información.

- Solares Mendiola, M. (2004). *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes, perspectiva jurídica*. México: Universidad Nacional de México.
- Ugalde, L. C. (2002). *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral.
- Vázquez Alfaro, J. L. (1996). *El control de la administración pública en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Velasco Sánchez, E. (2011). *Gestión pública y rendición de cuentas: ¿un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?* México: Secretaría de la Función Pública.

Marco jurídico y normativo.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917, 5 de Febrero). *Diario Oficial de la Federación*, [Última reforma], abril 13, 2011.
- Ley de Aguas Nacionales. (1992, 1 de Diciembre). *Diario Oficial de la Federación*, [Última reforma], junio 16, 2012
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. (2009, 29 de Mayo). *Diario Oficial de la Federación*.
- México, Auditoría Superior de la Federación. (2012). *Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*, México: autor.
- México, Convenio de Cooperación Técnica e Intercambio de Información que celebran la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación. (2007, 27 de marzo). Recuperado el 16 de octubre de 2012, de http://www.asf.gob.mx/uploads/52_Convenios_con_otros_entes/C_SFP.pdf.
- México, Comisión Nacional del Agua. México, Comisión Nacional del Agua. (2012). *Informe de la Cuenta Pública 2010 por la Auditoría Superior de la Federación*. México: autor. Documento interno.
- México, Comisión Nacional del Agua. (2010). *Macroproceso de la Atención a Auditorías y compromisos institucionales*. México: autor. Documento interno.
- México, Comisión Nacional del Agua. (2009). *Manual de Organización de la Subdirección General de Administración*. México: autor.

- México, Comisión Nacional del Agua. (2007). Manual de organización de la Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores. México: autor. Documento interno.
- México, Comisión Nacional del Agua. (2011). *Manual de operación y procedimientos 2011 del Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)*. México: autor.
- México, Secretaría de la Función Pública. (2006). *Guía de auditoría al desempeño de las Dependencias y entidades de la administración pública federal*. México: autor
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010. (2009, 07 de diciembre). *Diario Oficial de la Federación*.
- Reglamento Interior de la CONAGUA. (2006, 30 de Noviembre). *Diario Oficial de la Federación*.
- Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. (2007, 6 de Julio). *Diario Oficial de la Federación*.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, Año XCV, Tomo CXLVI, Número 155. Recuperado el 17 de enero de 2012, de http://periodico.guanajuato.gob.mx/archivos/200809291618010.PO_155_2da_Parte.pdf.