



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

ANÁLISIS DE LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO EN LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA. EL CASO DE LOS CORREDORES DE TRANSPORTE PÚBLICO DE
PASAJEROS DEL DISTRITO FEDERAL (METROBÚS) DURANTE EL AÑO
2011

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A

JESUS OCTAVIO LÓPEZ OSORNO

TUTOR:

DR. MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ ZÁRATE

Cd. Universitaria, D. F. 2014





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS:

Mi más sincera gratitud al Dr. Miguel Ángel Márquez Zarate por el apoyo que me ha brindado durante el desarrollo de esta investigación y durante los últimos semestres de la carrera, agradeciendo sus comentarios acertados, oportunos e iluminar mi camino.

A los profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales que tuve el honor de aprender de ellos durante esta etapa y que compartieron conmigo sus conocimientos.

A mis compañeros de la Contaduría Mayor de Hacienda que han compartido conmigo sus experiencias para desarrollarme profesionalmente, y especialmente, a los licenciados Pedro Alfonso del Rosal Martínez, Humberto Jesús González Maldonado y Fernando Martínez Martínez, por su apoyo durante la realización de esta investigación, ya que sin ello no lo hubiera logrado.

A Dios, confiando en su sabiduría y prudencia...

DEDICATORIA:

A Nancy y Alexia.

A mis padres por darme la vida, por su apoyo incondicional y por su constante guía y consejos.

A mis hermanas Adriana y Lorena, la primera que es una inspiración para mí y la segunda que siempre me hace reír.

A mis amigos que tuve la dicha de encontrarme en esta vida y que continuamos pasando grandes momentos.

Índice

Introducción.....	8
1. Auditoría Gubernamental.....	12
1.1 Importancia de la Auditoría Gubernamental.....	15
1.2 La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadores Superiores (INTOSAI).....	19
1.2.1 Misión, Visión y Valores.....	19
1.2.3 Congreso.....	20
1.2.4 Comité Directivo, Comisión Financiera y Administrativa, Secretaría General	21
1.2.5 Grupos Regionales de Trabajo.....	22
1.3 Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI).....	23
1.3.1 Normas Generales de Fiscalización Pública y Normas sobre los Derechos y el Comportamiento de los Auditores (ISSAI 200).....	24
1.3.2 Normas Generales de Fiscalización Pública.....	24
1.3.3 Normas sobre los Derechos y el Comportamiento de los Auditores, Independencia, Conflicto de intereses, Competencia Profesional y Diligencia Debida.....	26
1.3.4 Normas de Procedimientos en la Fiscalización Pública (ISSAI 300).....	27
1.3.5 Control de Calidad para las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 40).....	27
1.3.6 Responsabilidad de los Líderes de la entidad para la calidad de las mismas, Requerimientos éticos relevantes, Aceptación y Continuación	28
1.3.7 Recursos Humanos, Realización de Auditorías y equipos de Trabajo, Monitoreo.....	29
1.4 Marco Histórico de la Auditoría Gubernamental en México.....	30

1.5 La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	34
1.5.1 Antecedentes.....	35
1.5.2 Evolución, Primer Periodo: 1995-1999.....	35
1.5.3 Segundo periodo: 1999-2007. Tercer periodo: 2007.....	37
1.6 Organización y Funciones.....	39
1.6.1 Contador Mayor.....	39
1.6.2 Subcontador Mayor.....	40
1.6.3 Secretario Técnico.....	41
1.6.3 Unidades Administrativas Auditoras (UAA).....	41
1.6.3.1 DGAPPD, DGASC.....	44
1.6.3.2 DGAEPOA, DGAOP, DGAJ.....	43
1.6.3.3 DGAS.....	44
1.7 Informes.....	45
1.8 Marco Jurídico de la Auditoría en el Distrito Federal.....	47
1.9 Tipos de Auditoría.....	48
2 Auditoría del Desempeño.....	51
2.1 Eficacia, eficiencia y economía.....	54
2.2 Proceso General de Fiscalización.....	57
2.2.1 Planeación Genérica.....	57
2.2.2 Selección de Auditorías.....	58
2.2.3 Programa General de Auditoría.....	59
2.3 Planeación Específica, Detallado y Reporte de Planeación.....	59
2.4 Ejecución.....	61
2.4.1 Estudio y evaluación del Sistema de Control Interno.....	62
2.4.2 Evidencia de Auditoría.....	63
2.4.3 Papeles de Trabajo.....	63
2.4.4 Índices.....	64
2.4.5 Marcas y Llamadas de Auditoría Estándar y Específicas.....	65
2.4.6 Confronta.....	66
2.5 Informe Final de Auditoría.....	67

2.6 Seguimiento de Recomendaciones.....	68
3. El caso de los Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal (Metrobús) durante el año 2011.....	70
3.1 Antecedentes.....	70
3.2 Objetivo de la Auditoría.....	71
3.3 Alcance y determinación de la muestra.....	71
3.4 Eficacia.....	72
3.4.1 Resultado.....	73
3.5 Disminución de Emisiones Contaminantes y Preservación del Medio Ambiente.....	75
3.6 Eficiencia.....	77
3.7 Eficiencia en el Uso de Recursos Humanos y Presupuesto Otorgado....	78
3.8 Economía.....	80
3.9 Percepción Ciudadana y Calidad en el Servicio.....	85
3.9.1 Encuesta Enero-Junio.....	85
3.9.2 Encuesta Julio-Diciembre.....	87
4. Conclusiones.....	91
5. Bibliografía.....	97
5.1 Documentos Oficiales.....	99
5.1.2 Bibliografía Electrónica.....	100

Introducción

Desde su creación, una organización necesita recursos que le permitan alcanzar los objetivos para los cuales fue creada; una organización pequeña permite detectar el modo en que los recursos son ejercidos, sin embargo en una sociedad políticamente organizada, con un territorio extenso y una gran cantidad de recursos y dependencias que los utilizan, es necesario crear sistemas de control y supervisión que se encarguen de verificar su adecuada utilización.

Con el paso del tiempo estos sistemas de control fueron evolucionando y dieron lugar a lo que se conoce como Auditoría, que sirve para detectar el desfaldo de recursos financieros y violaciones a los principios de legalidad.

A partir del 2006 la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ha implementado lo que se conoce como Auditoría de Desempeño, la cual tiene las siguientes características:

- No solo se limita a verificar los recursos económicos y las desviaciones existentes, sino que maximiza la revisión de lo que se conoce como "las tres E": eficacia, eficiencia y economía.
- Verifica que el personal que labora en la administración pública sea el adecuado según el puesto que desempeñe.
- Utiliza indicadores de gestión para verificar los objetivos alcanzados por la dependencia.
- Es propositiva, esto significa que el trabajo de los auditores de desempeño no se limita a realizar una revisión, sino que al término de ésta elabora una serie de recomendaciones con el fin de que la dependencia auditada subsane los obstáculos que le impiden alcanzar sus metas.
- Revisa la percepción que tienen los ciudadanos respecto al servicio o programa otorgado por las dependencias administrativas.
- Permite desentrañar las acciones gubernamentales, a través de la detección de sus debilidades que impiden alcanzar las metas y objetivos establecidos, con lo cual se coadyuva con la mejora gubernamental.

En el presente trabajo se analiza la situación del Distrito Federal en lo que respecta a su propio órgano de fiscalización, el cual es la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la forma mediante la cual realiza las Auditorías al Desempeño de las dependencias gubernamentales de mencionado distrito.

Para ello se analizará la Auditoría al desempeño que se realizó a los Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal (Metrobús) durante el año 2011, surgiendo las siguientes preguntas: ¿qué es lo que se revisa en una auditoría de desempeño? ¿cómo se revisa? ¿está bien la forma mediante la cual se realiza esta revisión? ¿cómo verificas y que es la eficacia, eficiencia y economía? ¿cuáles son los indicadores de desempeño y cómo se realizan para que sean satisfactorios?; estas son las preguntas más inquietantes y que generan un mayor interés a los servidores públicos que trabajan en los entes auditados, por otro lado después de realizar un reflexión más profunda acerca de esta investigación surgieron las siguientes preguntas, ¿qué es una auditoría gubernamental?, ¿de dónde surge? ¿cuál es su importancia? ¿qué es una auditoría al desempeño y porqué se comenzó a realizar? ¿existen organismos internacionales que rigen el sistema de auditorías? ¿cuál es el órgano que se encarga del trabajo de fiscalización en nuestro país y concretamente en el Distrito Federal? ¿cuántos tipos de auditoría existen y cuál es su diferencia? ¿cuáles son los pasos a seguir para realizar una auditoría?.

De esta forma la hipótesis de este trabajo es que la Auditoría al Desempeño permite verificar si la misión, visión, objetivos y metas de los sujetos de fiscalización se están cumpliendo; y que la utilización de recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos sea de forma eficaz, eficiente y económica, coadyuvando a la mejora gubernamental, no menoscabando la importancia de las demás tipos de auditoría.

Por consiguiente se ha fijado como objetivo principal de esta tesis el de analizar y describir la forma mediante la cual se realiza una auditoría de desempeño y si ésta coadyuva a la mejoría gubernamental; los objetivos secundarios son determinar lo que es una auditoría, su importancia y los organismos que la rigen y la realizan,

así como el proceso mediante el cual ésta es elaborada y analizar una auditoría al desempeño en el Distrito Federal.

El primer capítulo de esta investigación describe de dónde surge y qué es una auditoría gubernamental, comenzando por definir lo que se conoce como control, así como el control antes, durante y después de las acciones gubernamentales. Posteriormente se aborda la importancia de la auditoría como actividad que permite crear un gobierno transparente, a través del fomento a la rendición de cuentas y el acceso a la información; asimismo se aborda su impacto en la participación electoral.

En el mismo capítulo se describe la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, las actividades que realiza y sobre todo, las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, cuyo fin es coadyuvar a mejorar el trabajo que realizan los entes fiscalizadores, invitando a los países miembros a su aplicación.

Posteriormente se aborda el marco histórico de la auditoría gubernamental en México a nivel federal, desde la creación del Tribunal Mayor de Cuentas hasta su evolución como Auditoría Superior de la Federación; al respecto se habla sobre la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en virtud de que es el órgano fiscalizador de las dependencias gubernamentales en dicho territorio, se menciona su creación y su evolución que, comparado con la Auditoría Superior de la Federación, es muy reciente; mencionando su estructura orgánica, las funciones que realiza y el marco legal que rige su actuación como ente fiscalizador; por último se realiza un apartado en el cual se describen los diferentes tipos de auditoría que existen y sus diferencias, comenzando el segundo capítulo con la Auditoría de Desempeño.

El segundo capítulo de esta investigación se centra en la Auditoría de Desempeño; de esta manera, se abordan sus orígenes y la importancia y la relevancia que la eficacia, eficiencia y economía tienen en esta auditoría. Por otra parte, se describe el Proceso General de Fiscalización, el cual indica los pasos a seguir para realizar una auditoría, las fases que la integran y las herramientas que se utilizan, así

como algunos conceptos claves que auxilian a los auditores para realizar un buen trabajo.

En el capítulo tercero se ejemplifica una auditoria de desempeño y los resultados de su aplicación, en este caso, de los Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal (Metrobús) durante el año 2011,tomando los apartados de eficacia, eficiencia, economía y percepción ciudadana y calidad del servicio, los cuales son los ejes de una auditoría de desempeño.

Finalmente, el capítulo cuartopresenta las conclusiones derivadas de esta investigación.

Capítulo 1: Auditoría Gubernamental

A lo largo de los años se han creado, instituciones que se encarguen de verificar que los recursos otorgados a las dependencias de gobierno sean utilizados de forma adecuada para alcanzar las metas que éstos tienen, por esta razón, en “Suecia a principios del siglo XVIII [...] un agente del rey, “es nombrado” encargado de controlar y vigilar la actividad de los agentes de la Corona”¹, De esta forma, se define como control:

“...conjunto de medios puestos en funcionamiento para verificar si una acción o una decisión es conforma las normas generales (políticas, jurídicas, contables o económicas) que se deben observar. De este modo, podríamos considerar a los controles como mecanismos que contribuyen a mantener a la administración dentro de los límites que le han sido atribuidos por el ordenamiento jurídico y por las políticas administrativas manifestadas en los planes y programas del gobierno.”²

En un principio los sistemas de control eran realizados por personas que eran ajenas a la institución, esto es lo que se conoce como un control externo, el cual se define como:

“control ejercitado por órganos que no pertenecen a la administración y puede asumir la forma de un control político (legislativo y presupuestario), de un control jurisdiccional (de constitucionalidad o legalidad) o inclusive de un control administrativo, llevado a cabo por órganos independientes dotados de facultades de supervisión y vigilancia en las materias administrativa o financiera”³

Con el paso de los años se comenzó a crear otro sistema de control y nuevas teorías acerca de éste, precisando que existían tres formas de llevar a cabo el control: antes, durante y después de las actividades gubernamentales. De esta

¹ Legrand, L' ombudsman scandinave, en Vazquez Alfaro, José Luis, **El Control de la Administración Pública en México, 1/a Edición**, P. 23.

² Vazquez Alfaro, **El Control de la Administración Pública en México**, P. 11

³ Ibid P. 20

forma, un control antes de la actividad gubernamental permite conocer los recursos con los que cuenta la dependencia para lograr las metas establecidas, lo que genera mayor capacidad para tomar decisiones e identificar las áreas de riesgo que podrían impedir el cumplimiento de los objetivos , tales como leyes inadecuadas, recursos insuficientes, entre otras. “El control previo [...] implica la ventaja de poder impedir un perjuicio antes de producirse este.”⁴

Por otro lado, el control durante la acción gubernamental permite detectar en tiempo real la forma mediante la cual se están utilizando los recursos, los cuales deben de usarse exclusivamente para el logro de las metas establecidas. Asimismo, permite:

- Detectar si existen desviaciones de los recursos financieros.
- Si el personal que realiza la acción gubernamental se apega a las normas y reglamentos establecidos.
- Detectar de forma oportuna si existen obstáculos que impidan el cumplimiento de las metas de las organizaciones gubernamentales, por lo que se reducen los resultados negativos que podrían existir al término de la acción gubernamental.

El control después de la acción gubernamental consiste en verificar que las metas previstas se hayan cumplido en el tiempo establecido, que los recursos se hayan utilizado para lo que fueron designados y que de ser posible, haya recursos de sobra para ser utilizados en otra acción gubernamental. “El control posterior [...] reclama la responsabilidad del órgano [...] y es apropiado para impedir, en el futuro, la repetición de infracciones”⁵

A partir de lo anterior y en virtud de que las instituciones de control no se daban abasto, se crearon los órganos internos de control, en donde éste es realizado “por órganos o autoridades que forman parte de la misma administración jerárquica, por un cuerpo de inspección perteneciente a la administración o por el

⁴ Auditoría Superior de la Federación, **Autonomía e Independencia**, P. 11

⁵ Ibid P. 11

mismo administrador, y tiene como finalidad el mejoramiento del aparato administrativo”.⁶

Por otro lado “los órganos internos de control dependen necesariamente del director del departamento en cuya organización se crearon. No obstante deben gozar de independencia funcional y organizativa cuanto sea posible”⁷. Esto quiere decir que los órganos de control interno deben de gozar de independencia con el fin de poder realizar un trabajo adecuado y de que no haya represalias en caso de que exista un mal manejo de recursos por parte las unidades administrativas. Esto generaría una mayor confianza en el trabajo que realizan los órganos de control interno y un mejor control en las actividades que realizan las organizaciones gubernamentales.

De esta forma destaca que:

“la institución del control es inmanente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí misma, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano [...] adaptarse las determinaciones que impidan, o por lo menos, dificulten la repetición de tales infracciones en el futuro.”⁸

Con el paso de los años, el control gubernamental fue cambiando hasta convertirse en lo que en la actualidad conocemos como Auditoría.

La Auditoría “constata la veracidad en el cumplimiento de los objetivos de la gestión de gobierno, sin cuestionar su validez. Trabaja sobre la base de la documentación escrita para corroborar la información disponible y comparar los datos con los elementos que surgen de los informes oficiales, (...) la auditoría

⁶ Vazquez Alfaro, **El Control de la Administración Pública en México**, P. 19

⁷ Auditoría Superior de la Federación, **Autonomía e Independencia**, P. 11

⁸ Ibid P. 10

examina documentos y registros que le permitan fundamentar una recomendación, evaluación u opinión profesional referida a la consistencia de los sistemas de información y control, la eficiencia y efectividad de los programas y operaciones, el fiel cumplimiento de los reglamentos y políticas prescritos y/o la razonabilidad de los estados financieros e informes de rendimiento que pretenden revelar las condiciones actuales y los resultados de pasadas operaciones de un organismo o programa”⁹; otra definición de auditoría es “el examen sistemático, constructivo, profesional e independiente, con el fin de evaluar la gestión y resultados de los administradores que manejan bienes o recursos públicos, observando la entidad como un todo y en relación con su propósito en el entorno e identidad en los sistemas a la que pertenece o la contienen; para lo cual, podrá aplicar en forma combinada los sistemas de control tales como la evaluación financiera, evaluación al sistema de control interno, al sistema de contratación estatal, a la gestión ambiental”¹⁰.

1.1 Importancia de la Auditoría Gubernamental

En los estados modernos nos encontramos con que estos están más “preocupados por lo social y por la macroeconomía, por la regulación de los procesos sociales y económicos, por las políticas de integración con países vecinos, por el sostenimiento y fortalecimiento de la democracia en situaciones de crisis y ajuste financiero”¹¹ dejando mucho de lado el trabajo de la fiscalización, el cual tiene un gran alcance que conlleva a la mejora de la acción gubernamental: la inspección en el modo de utilización de los recursos, la verificación de la consecución de las metas, así como la comprobación del apego a las normas por parte de los servidores públicos. Sin embargo, es gracias a la publicación de los resultados que la auditoría genera un verdadero impacto en otras áreas fuera de las acciones gubernamentales cabe destacar que:

⁹ Ocampo García de Alba, **Tesis Evaluación de la gestión pública y la auditoría del desempeño: Propuesta para implantar una estrategia de evaluación del desempeño en la Contraloría Interna de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión**, P. 25

¹⁰ Leonard, **Auditoría Administrativa**, P. 28

¹¹ Aguilar Villanueva, **El Estudio de las Políticas Públicas**, P. 187

“por sí misma [la auditoría], no es un objetivo sino una parte indispensable de un sistema regulatorio cuyo fin es revelar desviaciones de las normas aceptadas y violaciones de los principios de legalidad, eficiencia, efectividad y economía de la administración financiera tan pronto como sea posible para que se puedan tomar acciones correctivas en casos individuales con el fin de que los responsables acepten su responsabilidad, se obtenga compensación y se tomen medidas para evitar-o al menos hacer más difícil-dichas brechas.”¹²

Impactando en primer lugar la transparencia; pues como se podrá notar en el apartado tres de esta investigación, la auditoría desentraña y profundiza en el sistema financiero de los entes fiscalizados, de forma que permite conocer el presupuesto asignado a los entes y la forma mediante la cual se distribuyó el dinero en las diferentes áreas. Asimismo una auditoría permite conocer si los recursos financieros se utilizaron de forma adecuada (apegados a la normatividad), con lo cual se genera un conocimiento exacto de la utilidad que se le da al dinero proveniente del erario público.

Por otro lado una Auditoría también verifica la forma mediante la cual el ente se encuentra organizado, ya que se comprueba que no exista duplicidad en las funciones que realizan las diferentes áreas y la adecuada distribución de los recursos humanos. Asimismo, se comprueba la operación de la estructura orgánica, cuidando que ésta sea la adecuada para la consecución de las metas que tiene el sujeto de fiscalización, toda vez que no contar con los recursos humanos suficientes entorpece la acción gubernamental, por lo tanto si es una estructura demasiado grande conllevaría al derroche innecesario de recursos materiales y financieros (salarios y material para el personal que no es necesario). Esto provoca una clara distribución de las labores y obligaciones de cada persona en la organización, es por esta razón que pueden establecerse responsabilidades en caso de que exista una omisión por parte de algún funcionario.

¹² Auditoría Superior de la Federación, **Autonomía e Independencia**, P. 83

El análisis de la auditoría en los procedimientos establecidos en los manuales administrativos de los sujetos de fiscalización permite conocer las actividades que realizan los funcionarios públicos y la manera en que llevan a cabo estas actividades, lo que permite que la ciudadanía quede enterada del quehacer de los funcionarios públicos y de si realmente las labores realizadas se apegan a lo establecido en la normatividad vigente

En lo concerniente al análisis del órgano de control interno, la auditoría permite conocer los errores en que las áreas incurren y si estas fallas son recurrentes; asimismo permite identificar si las áreas no funcionan adecuadamente debido a que cuentan con personal nuevo, (que generalmente desconoce las funciones que realiza y el modo en que debe realizarlas) o con personal muy antiguo (que a veces se confía de su experiencia y se resiste a la incursión de nuevos programas o procedimientos en su área). En ambos casos se generan áreas que dificultan la consecución de las metas de cada unidad administrativa.

Por otra parte la auditoría permite conocer el grado de confianza que el personal de la institución tiene hacia el órgano de control interno, lo que permite que los auditores¹³confíen o no en el trabajo del Órgano de Control Interno.

La importancia de la auditoría se encuentra en lo siguiente:

“En una democracia [...] los representantes elegidos están autorizados para poner en práctica la voluntad del pueblo y actuar a su nombre [...] el abuso del poder y de los recursos menoscaba la confianza, llegando a minar la esencia del sistema democrático”¹⁴; además “el desarrollo pluralista del Estado social ha dado lugar a un orden político en el cual las estructuras públicas solo consiguen funcionar si asumen un carácter extrovertido esto es, si se mantienen estructuralmente abiertas a los intereses sociales, superando la mentalidad introvertida”¹⁵. En este

¹³ Se conoce como auditores al personal que realiza las auditorías, en este caso son funcionarios públicos adscritos al Órgano Interno de Control, Auditoría Superior de la Federación, Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en su defecto, también puede ser personal externo que brinda sus servicios para empresas particulares.

¹⁴ Auditoría Superior de la Federación, **Autonomía e Independencia**, P. 29

¹⁵Subirats, **Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración**, P. 201

sentido, en una sociedad democrática como la nuestra, en la que los ciudadanos eligen a sus gobernantes y depositan en ellos la confianza para realizar sus actividades, la auditoría hace transparente la información a todos los ciudadanos, ya que permite conocer las acciones que los funcionarios públicos realizan y el modo en que utilizan los recursos que el erario les otorga.

Se considera que esta apertura de información fomenta una participación mayor y más consciente de la ciudadanía en los actos electorales, ya que si un servidor público cumple con las metas de sus programas, utiliza los recursos adecuadamente y actúa en apego a lo establecido en las normas y procedimientos, gana la confianza de la ciudadanía no sólo en sí mismo, sino también en el partido político al que se encuentra adscrito, lo cual otorgaría mayor ventaja en las contiendas electorales. Por otro lado, si la confianza se reduce, la sociedad se vería desilusionada y no participaría en los procesos electorales al considerarlos sin sentido, o bien participaría de igual forma pero para quitar del poder a los servidores públicos cuyo trabajo no haya sido satisfactorio, en este sentido “lo que se debe hacer cuando se está en contra de las corrupciones políticas no es rechazar la política y alejarse de ella, sino intervenir para limpiarla de esas corrupciones”¹⁶, como en el caso de los romanos, que “habían dejado de creer en las instituciones democráticas y republicanas porque conocían su corrupción”¹⁷.

En este sentido, se considera que:

“La fiscalización debería tener un efecto positivo en la sociedad, puesto que los garantes del erario público podrían actuar de distinta forma si saben que podrían ser objeto de una inspección. La conciencia de estar sometidos a control fomenta valores convenientes y respalda los mecanismos de rendición de cuentas. En consecuencia, las decisiones son más acertadas y mejora el buen comportamiento de las organizaciones gubernamentales”¹⁸.

¹⁶ Savester, **Ética, política, ciudadanía**, P. 6

¹⁷ Montarelli, **Historia de Roma**, P. 216

¹⁸ *Ibid.*, *ibidem*

No debemos de olvidar que “el mandatario está obligado a rendir cuentas, no debe conservar nada de los beneficios que haya recibido de su gestión¹⁹”; así se parte de la premisa de que los funcionarios, al conocer que constantemente se verifica si han cumplido con los objetivos de su área y si se han apegado a la normatividad respectiva, cambian su conducta ante el temor de hacerse acreedores a una sanción y se dirigen de acuerdo a lo establecido en las leyes y reglamentos, cumpliendo así con “el deber ser”. Por consiguiente, la auditoría gubernamental sirve para regular el comportamiento de los servidores públicos definiendo a éstos como a “todas las personas empleadas por las autoridades públicas (...) Este término abarca todos los funcionarios públicos, cuya condición de tales ha sido oficialmente reconocida y pueden estar sujetos a un régimen jurídico especial, como a los empleados públicos, es decir, aquellos trabajadores que , sin haber adquirido la calidad de funcionarios públicos, están ligados contractualmente a una administración pública”²⁰, al respecto, no debemos de olvidar que “el servicio público juega un papel moral y político dentro de la vida de los ciudadanos, pues su dignidad y bienestar depende del primero, y éste expresa la calidad moral institucional del gobierno”²¹.

Finalmente, con los resultados de una auditoría se pueden detectar las áreas que impiden que los órganos administrativos o los programas alcancen sus objetivos, identificando de esta forma las causas, las tendencias existentes y los obstáculos que se deben de sobrepasar. De esta forma, una auditoría genera información para que los ejecutores de los programas o responsables de las unidades administrativas puedan cambiar su curso de acción o realizar propuestas que afecten de forma directa y así alcanzar las metas y los objetivos planteados.

¹⁹ Bravo González, **Derecho Romano**, P. 182

²⁰ Oficina Internacional del Trabajo, **Informe General de la Comisión Paritaria del Servicio Público**, P.7

²¹ Aguilar Hernández, **Moral pública en los procesos del buen gobierno**, P. 180

1.2 La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadores Superiores (INTOSAI)²²

Las Entidades de Fiscalización Superior cuentan con autonomía técnica y de gestión para realizar sus actividades, para el ejercicio pleno de sus actividades presentan una serie de lineamientos, de los cuales, algunos de ellos derivan de una institución internacional llamada INTOSAI, de la cual es necesario hacer mención en este trabajo de investigación.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI.- International Organization of Supreme Audit Institutions) es una organización para la fiscalización pública exterior. Fue fundada en 1953 por iniciativa del presidente de la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) de Cuba, Emilio Fernández Camus y el primer Congreso fue en ese país (los congresos en los que se reúnen las EFS reciben el nombre de INCOSAI), reuniéndose un total de 34 EFS. Actualmente es una organización no gubernamental con un estatus especial en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

En la actualidad cuenta con 192 miembros de pleno derecho y 5 miembros asociados.

Misión

La misión de la INTOSAI es ser una organización autónoma, independiente, y apolítica, que proporciona apoyo mutuo, fomenta el intercambio de ideas, conocimientos y experiencias, actúa como portavoz oficial de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la comunidad internacional, y promueve una mejoría en la diversificada gama de EFS que la integran.

Visión

Promover el buen gobierno, habilitando a las EFS para que ayuden a sus respectivas administraciones a mejorar el rendimiento, perfeccionar la transparencia, garantizar la obligación de rendir cuentas, mantener la credibilidad,

²² Apartado elaborado con base en la página de internet de la INTOSAI.

luchar contra la corrupción, promover la confianza pública, y fomentar el uso de los recursos públicos en beneficio de sus pueblos.

Valores

1. Independencia
2. Integridad
3. Profesionalismo
4. Credibilidad
5. Inclusión
6. Cooperación
7. Innovación

Por más de 50 años la INTOSAI ha proporcionado un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública y así, fortalecer la posición, competencia y prestigio de las distintas Entidades Fiscalizadoras Superiores en los diferentes países.

Al respecto, la INTOSAI considera que el intercambio de experiencias entre sus miembros y los consiguientes descubrimientos y perspectivas constituyen una garantía para que la fiscalización pública avance hacia nuevas metas. De allí surge su lema *“Experientia mutua omnibus prodest”*, la experiencia mutua beneficia a todos. Para llevar a cabo sus actividades la INTOSAI se compone de un Congreso, una Comisión Financiera y Administrativa, el Comité Directivo, la Secretaría General y los Grupos Regionales de Trabajo.

1.2.4 Congreso

Este es el órgano superior de la INTOSAI y se compone de todos sus miembros; el congreso se celebra cada tres años bajo la presidencia de la Entidad Fiscalizadora Superior anfitriona y en ellos se reúnen los miembros para compartir sus experiencias, debatir cuestiones concretas y sobre todo aprobar resoluciones y

recomendaciones con el propósito de mejorar la fiscalización pública a nivel mundial.

1.2.5 Comité Directivo

Se compone de 18 miembros y se reúne anualmente entre los Congresos; su objetivo es el de garantizar una representación equilibrada de todos los países miembros. En el comité están representados los siete Grupos Regionales de Trabajo y los principales tipos de sistemas de fiscalización del sector público.

Comisión Financiera y Administrativa

Tiene las tareas de:

- a) Cooperar con la Secretaría General en la planificación financiera.
- b) Supervisar y controlar la ejecución del presupuesto.
- c) Recomendar al Comité Directivo, para su aprobación, las cuotas iniciales de los miembros asociados.
- d) Recomendar al Comité Directivo ajustes de las cuotas de los miembros de pleno derecho.
- e) Rendir cuentas al Comité Directivo y si así lo solicitara, el Congreso ante este mismo.

Secretaría General

En lo que respecta a la Secretaría General sus funciones son las siguientes:

- a) Mantener el contacto con los miembros de la INTOSAI y entre estos mismos durante los períodos entre los Congresos.
- b) Asistir al Comité Directivo y a las Comisiones en la ejecución de las tareas que les han sido encargadas, y promover la organización y las actividades de Grupos Regionales de Trabajo.

c) Organizar seminarios, estudios y otras actividades para promover los objetivos de la INTOSAI.

d) En consultación con la comisión financiera y administrativa elaborar y presentar al Comité Directivo el proyecto de presupuesto trienal y en consultación con la comisión financiera y administrativa presentar al Comité Directivo anualmente un plan presupuestario actualizado para el ejercicio en curso y el siguiente.

e) Ejecutar dicho presupuesto y llevar las cuentas de la INTOSAI.

f) Publicar su informe anual, el estado financiero revisado y el informe sobre la situación financiera de los dos últimos ejercicios y presentarlo al Comité Directivo a más tardar el 15 de abril de cada año.

g) Efectuar cualquier otra tarea que le fuera encargada por los Congresos o por el Comité Directivo.

Por otro lado, la sede de la INTOSAI y de la Secretaría General se encuentran en Viena (Austria), sede oficial del Tribunal de Cuentas de la República de Austria; asimismo el Presidente del Tribunal de Cuentas de la República de Austria será el Director de la Secretaría General y el Vicepresidente del Tribunal de Cuentas de la República de Austria será el Director Adjunto de la Secretaría General.

Finalmente en el ejercicio de sus funciones, el Secretario General representará a la INTOSAI.

1.2.8 Grupos Regionales de Trabajo

Tienen la tarea de apoyar las metas de la INTOSAI a nivel regional y ofrecen a los miembros un foro de cooperación específica y profesional a nivel regional, en total son siete grupos de trabajo organizados de la siguiente forma:

Siglas	Nombre	Año de Fundación
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores	1965

AFROSAI	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África	1976
ARABOSAI	Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores	1976
ASOSAI	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia	1978
PASAI	Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico	1987
CAROSAI	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe	1988
EUROSAI	Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa	1990

De los congresos que se han realizado se han generado una serie de declaraciones, de las cuales destacan la de 1977 conocida como la Declaración de Lima, en donde se encuentran los principios básicos del control financiero y el enfoque filosófico y conceptual de la INTOSAI; y la Declaración de México en 2007, en donde se establece la importancia que tienen las Entidades Fiscalizadoras Superiores de mantener su independencia con el fin de contribuir a los valores democráticos tales como la rendición de cuentas, la transparencia en las actividades gubernamentales y la participación ciudadana.

1.3 Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI)

La INTOSAI publica una serie de normas internacionales y orientaciones para las auditorías financieras, de cumplimiento y de rendimiento llamadas ISSAI, las cuales tienen el fin de “ofrecer un marco de referencia para el establecimiento de procedimientos y prácticas a seguir en la realización de las fiscalizaciones, incluidas las de los sistemas informáticos”²³. Se han emitido una serie de lineamientos con la sugerencia de que los países miembros de la INTOSAI se apeguen a ellos y los establezcan en la normatividad relativa a la fiscalización.

Los lineamientos más destacables y generales para realizar una auditoría son los **Postulados Básicos de la Fiscalización Pública (ISSAI 100)**, los cuales buscan

²³Ortega Alba, **Planeación Genérica y Específica de Auditoría (Parámetros de selección, alcances y criterios de fiscalización)**, P. 4

contribuir al desarrollo de las normas de las auditorías y sirven a los auditores para formar sus opiniones y mejorar la calidad de los informes que elaboran.

Los postulados básicos aplicados son:

- Atender el cumplimiento de las normas de auditoría de la INTOSAI, con lo que se garantiza un nivel de calidad en los trabajos fiscales realizados por los entes fiscalizadores.
- Aplicar el criterio propio en las situaciones que surjan mientras se ejecuta la auditoría, verificando que los entes administren los recursos públicos de forma correcta y eficaz.
- Implantación idónea de obtención de datos, de control y de evaluación, lo cual permite a los auditores a conseguir información real para elaborar un informe correcto.
- Las autoridades correspondientes deben de promulgar normas de contabilidad aceptables. Asimismo, los entes fiscalizados deben de tener objetivos específicos y medibles.
- Se deben de instalar sistema de control interno con el fin de reducir al mínimo los errores y las irregularidades. De esta forma los sujetos de fiscalización podrán proporcionar y mantener datos para evaluar sus propias actividades.
- Todas las actividades de auditoría deben estar fundamentadas legalmente.

1.3.1 Normas Generales de Fiscalización Pública y Normas sobre los Derechos y el Comportamiento de los Auditores (ISSAI 200)

En estas normas se describen los requisitos exigidos para que los auditores y las entidades fiscalizadoras realicen sus funciones de fiscalización de acuerdo a la INTOSAI.

1.3.2 Normas Generales de Fiscalización Pública

No cabe duda de que el principal recurso con el que cuenta un ente fiscalizador es el personal que labora en él, ya que el grado y calidad de una auditoría dependerá básicamente de la experiencia, conocimientos, capacidad y comportamiento del

auditor. Al respecto, la INTOSAI también ha establecido las normas que a continuación se describen:

- El personal de las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben de poseer un alto grado académico para realizar el trabajo de fiscalización, así como una experiencia y preparación adecuada. Por esta razón, se deben establecer requisitos mínimos para el nombramiento de personal auditor.
- Se debe mantener al personal constantemente preparado, por lo que la institución debe establecer cursos, determinar necesidades y perfeccionar sistemas y procedimientos de desarrollo profesional en técnicas y métodos aplicables a la fiscalización.
- El personal debe conocer la normatividad, los sistemas y procedimientos con el fin de realizar un buen trabajo.
- Una auditoría no puede limitarse al registro contable y financiero, sino que, por su naturaleza, requiere de administradores, gestores, economistas, entre otros.
- Mantener un alto grado de calidad en las fiscalizaciones, comunicando al personal las directivas que se fijan y las prácticas adoptadas por los organismos fiscalizadores.
- Es necesario revisar los recursos técnicos con los que cuenta la entidad y aprovecharlos al máximo; es conveniente que se asigne al personal adecuado para cada tipo de auditoría y si es necesario, contratar personal externo para realizar dicho trabajo.
- Se debe asegurar la planeación de las auditorías para cumplir con las funciones que tienen las entidades fiscalizadoras.
- Es necesario fijar criterios para determinar las actividades que se realizarán en un periodo de tiempo establecido, con el fin de garantizar el cumplimiento en la rendición de cuentas.

1.3.3 Normas sobre los Derechos y el Comportamiento de los Auditores

Independencia

Este postulado es de vital importancia, pues el personal que realiza las auditorías debe ser independiente frente al poder legislativo, ejecutivo u otro órgano con el fin de que se realice un buen trabajo de fiscalización, pero sobre todo para generar credibilidad en los resultados presentados.

Conflicto de intereses

Deben evitarse las situaciones de parentesco entre los auditores y el sujeto de fiscalización, así como los conflictos de intereses, pues las auditorías perderían su objetividad.

Competencia Profesional

Los auditores deben de poseer la capacidad profesional exigida como norma de fiscalización ya que elaboran informes, conclusiones y recomendaciones a los entes fiscalizados. Por este motivo, los auditores deben de tener una formación y experiencia adecuada; pero sobre todo, comprender y aplicar los métodos de fiscalización más actuales, así como las técnicas de análisis de sistemas, los métodos de revisión analíticos, muestreo estadístico y auditoría de sistemas de información automatizados.

Diligencia Debida

Durante las auditorías, los auditores deben poner especial atención en las deficiencias existentes en el control interno del sujeto de fiscalización, así como en las insuficiencias de la contabilidad, las operaciones erróneas o irregulares y los resultados que pueden ser indicativos de un fraude, gastos inadecuados o ilícitos, operaciones no autorizadas, despilfarro, ineficiencia o falta de probidad.

Por otro lado cuando los auditores realizan una revisión de un trabajo que ya realizó otro auditor (revisión del órgano de control interno) no deben confiarse del trabajo de éste, por el contrario, deben verificarlo con el fin de garantizar la calidad en su trabajo

Con respecto al manejo de la información generada por la auditoría, el auditor no debe utilizarla para propósitos que queden fuera del alcance de la fiscalización.

1.3.4 Normas de Procedimientos en la Fiscalización Pública (ISSAI 300)

Estas normas se establecieron con el fin de dirigir y llevar a cabo una fiscalización y sirven para que las actividades de los auditores sean objetivas, sistemáticas y equilibradas.

- Los auditores deben de planear todas las actividades que van a realizar con el fin de garantizar una auditoría de alta calidad. Sus tareas deben de ser económicas, eficientes y eficaces.
- En la ejecución de la auditoría financiera, el auditor deberá de conocer las leyes relativas a ésta así como el diseño de acciones y procedimientos de fiscalización tendientes a detectar errores, irregularidades y actos ilícitos. De ser el caso, el auditor deberá realizar los procedimientos de verificación necesarios, las pruebas adecuadas, pertinentes y razonables.

1.3.5 Control de Calidad para las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 40)

En los últimos años el tema de calidad ha tenido gran relevancia, por lo que la INTOSAI adoptó uno de los principios claves de las Normas Internacionales de Control de Calidad, denominadas ISQC11, con lo que se estableció un sistema que proporciona un nivel de seguridad en cuanto al control de calidad de las auditorías.

1.3.6 Responsabilidad de los líderes de la entidad para la calidad de las mismas

Las entidades fiscalizadoras superiores deben hacer conciencia acerca de la calidad del trabajo. El primero que debe hacerlo es el líder de la entidad, por lo que debe administrar un sistema de control de calidad o delegarlo a las personas con la experiencia suficiente para asumir esta responsabilidad. Las entidades

deben esforzarse para lograr una cultura que reconozca y recompense el trabajo de alta calidad.

Requerimientos éticos relevantes

Las entidades deben establecer políticas y procedimientos para que todo el personal contratado para realizar los trabajos de fiscalización, cumpla con los requerimientos éticos. El personal debe comportarse de acuerdo con el código de ética de la INTOSAI (ISSAI 30) que incluye:

- Integridad
- Independencia, objetividad e imparcialidad.
- Secreto Profesional
- Competencia

En este sentido el personal debe utilizar declaraciones escritas que refuercen su trabajo ético, (especificaciones en el contrato por ejemplo), mientras que los entes fiscalizadores deben establecer políticas y procedimientos para notificar oportunamente al jefe el incumplimiento de los requerimientos éticos, con el fin de que se puedan tomar las medidas necesarias.

Aceptación y Continuación

Todas las entidades fiscalizadoras deben crear sistemas para evaluar los riesgos existentes en una auditoría y aceptar que, aun cuando normalmente cuentan con recursos limitados, es necesario mantener la calidad en el trabajo. Asimismo deben asegurar los procedimientos para enfrentar los riesgos. Por esta razón la auditoría debe ser realizada por personal experimentado que revise el trabajo realizado antes de elaborar el informe respectivo.

1.3.7 Recursos Humanos

Con el fin de obtener al mejor personal para laborar en las entidades fiscalizadoras, es necesario establecer un sistema que permita seleccionar a los mejores elementos y establecer políticas y procedimientos para ello. Por esta

razón debe existir el reclutamiento la evaluación del desempeño, el desarrollo profesional, las capacidades, competencias (éticas y técnicas), el desarrollo en la carrera, así como la promoción, compensación y la estimación de las necesidades del personal.

Realización de auditorías y equipos de trabajo

Con el fin de que el trabajo y los informes realizados por las entidades fiscalizadoras sean de calidad, es necesario asumir responsabilidades de supervisión y de revisión. Por consiguiente, los entes fiscalizadores deben ser conscientes de la necesidad de resolver los asuntos que no aseguren la calidad en el trabajo antes de que éste sea elaborado e informado. En este sentido, los responsables de la supervisión deben dar seguimiento a las actividades del personal bajo su mando, de tal forma que éste utilice la metodología apropiada para realizar la auditoría, cumpla con lo establecido en el plan de auditoría, se comporte con lo establecido por los códigos de ética y se apegue a los manuales y reglamentos establecidos.

Monitoreo

Las entidades fiscalizadoras deben establecer un proceso de monitoreo que garantice que la calidad de la auditoría. Los resultados deben ser reportados al jefe de forma periódica y oportuna con el fin de realizar las acciones pertinentes. Finalmente si es conveniente, la entidad fiscalizadora deberá comprometerse con otra entidad con el fin de verificar la calidad de su trabajo.

1.4 Marco Histórico de la Auditoría Gubernamental en México²⁴

La Auditoría Gubernamental tiene su más remoto y claro antecedente en el Tribunal Mayor de Cuentas creadas en año 1453 por las Cortes españolas, el cual tenía como función específica la fiscalización de las Cuentas de la Hacienda Real. En el año de 1524 se crea el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España,

²⁴ Apartado desarrollado con base en Adam Adam, **Auditoría del Desempeño en México**, P. 23-26

institución que tuvo como objetivo inicial la revisión de los gastos realizados en la expedición de Hernán Cortés.

Las leyes de 1542 y 1543 establecieron como obligación rendir cuentas cada tres años a través de los oficiales del fisco con nombramiento real, así como la obligación de enviar un tiento anual que representaba un resumen de lo recibido y de lo gastado.

En 1554 se estableció un sistema único de toma de cuentas para los territorios indianos. Este sistema fue el antecedente de lo que posteriormente fue la creación de los Tribunales de Cuentas de las Indias, creados por Felipe III el 24 de Agosto de 1605; estos tribunales perfeccionaron el sistema creado en 1554 y garantizaron para la Corona una rendición periódica de cuentas.

El Tribunal Mayor de Cuentas creado en 1524 y subsistió hasta 1824 cuando se expidió la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se estableció como facultad del Congreso General tomar anualmente las cuentas al Gobierno Federal. Con la firma de la Constitución el 4 de octubre de 1824, adquirió personalidad legal la Contaduría Mayor de Hacienda.

Con este antecedente, el 16 de noviembre de 1824, se expidió el decreto "Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública", documento por el cual se suprimió el Tribunal Mayor de Cuentas y se dio paso a la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico dependiente de la H. Cámara de Diputados, con funciones para examinar y glosar las cuentas de la hacienda y del crédito público.

Dos años después, en un decreto publicado el 10 de mayo de 1826, se formalizó el reglamento para la selección de Hacienda de la Contaduría Mayor, el cual contenía las funciones del contador mayor, las de los contadores de glosa, las de los oficiales de libros y correspondencia, oficiales de glosa, escribientes, portero y mozo de oficina y las de las ordenanzas.

La Contaduría Mayor quedó integrada por un contador mayor, cuatro contadores primeros, cuatro segundos de glosa, más oficiales, escribientes, portero y mozos.

Tres días después, el 13 de mayo de 1826, se emitió un decreto para dar cumplimiento a la obligación que establece la Constitución de emitir un reglamento

interior para la regulación de las funciones de organismos y oficinas de gobierno. Ante esta obligación, la Contaduría Mayor presentó en la Cámara de Diputados su propio reglamento, en el cual se detallaron las funciones de los responsables del despacho y sus salarios correspondientes.

La ley se emitió el 29 de marzo de 1829 y mediante ella, el Contador Mayor de Hacienda autorizó el 1° de cada mes, el corte de caja de la Tesorería General de la Federación.

En la ley del 21 de mayo de 1831, la sección de Crédito Público de la Contaduría Mayor quedó facultada y autorizada para clasificar, calificar y liquidar la deuda pública del interior de la Nación.

Por otra parte, la ley del 29 de diciembre de 1836 sentó las bases del ejercicio legislativo de la Nación por medio del Congreso General de la Nación, el cual se compuso de dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores. A la primera le correspondió vigilar el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda mediante una comisión formada por cinco individuos.

Con la ley del 14 de marzo de 1838 se estableció la creación del Tribunal de Revisión de Cuentas, con su propia contaduría mayor, bajo la inspección de la Cámara de Diputados. En cumplimiento del artículo 7° de esta ley, el 12 de marzo de 1840 surgió el reglamento formado por los Contadores Mayores de dicho Tribunal.

El 26 de noviembre de 1853, Antonio López de Santa Anna, Presidente de la República, emitió un decreto en el que señalaba que la Contaduría Mayor de Hacienda tendría el carácter de Tribunal de Cuentas. Sin embargo, el 10 de octubre de 1855 es emitido otro decreto constitucional que deroga el decreto de noviembre de 1853 y determina que la Contaduría Mayor tuviera la planta y atribuciones que tenía hasta antes del decreto de 1853 y establece que la conversión de Contaduría Mayor en Tribunal de Cuentas.

Como parte de las medidas de orden de la hacienda pública, el 10 de febrero de 1857 el presidente interino envía al Legislativo un decreto a través del cual se

reestableció la Contaduría Mayor de Hacienda, su planta de empleados y sueldos con base en la ley del 6 de mayo de 1826.

Como medidas para el saneamiento de la economía nacional, el 10 de mayo de 1862 el presidente Benito Juárez envió al Congreso un decreto sobre las facultades del Contador Mayor de Hacienda en relación con el ordenamiento de los asuntos de la Hacienda Pública. Mediante este decreto, por artículo único, el Contador Mayor de Hacienda recibió las facultades para solicitar a las secretarías de despacho, oficinas, a las corporaciones y a los particulares responsables, las noticias, instrucciones y expedientes necesarios, a la cuenta y razón que serían remitidos sin excusa ni pretexto y en calidad de devolución.

Por otra parte, el 1° de abril de 1865, durante el periodo monárquico, se estableció el Tribunal de Cuentas en el Estatuto provisional del Imperio Mexicano. Este Tribunal sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda, quien hasta ese momento tenía las funciones de fiscalización de la cuenta pública.

El 20 de agosto de 1867, el presidente Juárez emitió un decreto de reforma de la planta de la Contaduría Mayor de Hacienda que constaba de cuatro artículos. El decreto se envió al C. José María Iglesias, ministro de Hacienda y Crédito Público, para los fines consiguientes.

Uno de los grandes legados del presidente Benito Juárez fue la expedición de la Ley de los Altos Funcionarios el 3 de noviembre de 1870. Esta ley, primera en su especie en nuestro país, ha sido de gran valor y establece lo siguiente:

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

Por otra parte, el 29 de mayo de 1896 el Congreso de la Unión envió a la Presidencia de la República un decreto para organizar la Contaduría Mayor, dependiente de la Cámara de Diputados. Este decreto fue firmado por R. Dondé,

Senador Presidente; Luis G. Labastida, Diputado Vicepresidente; Alejandro Vázquez del Mercado, Senador Secretario, y M. Algara, Diputado Secretario. El decreto fue enviado por Porfirio Díaz al Lic. Yves Limantour, Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público.

El 22 de mayo de 1901 se emitió el decreto sobre la conservación e inutilización de libros y documentos de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El 6 de junio de 1904 el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Porfirio Díaz, dirigió al Congreso de la Unión un decreto con la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda que deroga a la del 29 de mayo de 1896. Esta ley estableció que la Contaduría Mayor de Hacienda practicará la revisión y glosa de las cuentas anuales de la Beneficencia Pública del Distrito Federal, así como las de los municipios de los territorios federales; además de ejercer las funciones de vigilancia que, en materia de Hacienda, le encomendara, en forma explícita, las leyes.

En la Constitución de 1917 se estableció la obligación de la H. Cámara de Diputados, de revisar las cuentas públicas dentro del periodo de sesiones inmediato siguiente al año a que se refieren las mismas, así como la facultad del Congreso de la Unión para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

A diferencia de las Constituciones promulgadas en 1836 y 1857, la Constitución de 1917 estableció modificaciones y adiciones que afectaron la existencia y facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por otro lado Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, fechada el 31 de diciembre de 1936, fue reformada el 30 de diciembre de 1963 en los artículos 27 y 28 y abrogada por la Ley orgánica promulgada el 18 de diciembre de 1978. Ésta última se complementó con el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, expedido el 14 de mayo de 1980, el cual, a su vez, quedó abrogado con el decreto del 5 de agosto de 1988 expedido por la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Es por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000, que se abroga la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y se crea la entidad Auditoría Superior de la Federación.

1.5 La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal²⁵

El motivo por el cual este trabajo se centró en la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es porque este órgano es quien se encarga de realizar las auditorías a los entes del Gobierno del Distrito Federal. Otros trabajos de investigación concernientes a auditorías se enfocan a la Auditoría Superior de la Federación, dejando de lado el trabajo que realizan los gobiernos locales en lo concerniente a la fiscalización. Comparado con la evolución del sistema federal ya descrito anteriormente en el apartado histórico, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es de reciente creación.

1.5.1 Antecedentes

Con motivo de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993; se otorgó a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la facultad revisar la Cuenta Pública del año anterior.

La revisión tiene como finalidad comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han cumplido conforme a lo autorizado según las normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del gobierno del Distrito Federal, en caso de que la revisión que efectúe la Asamblea de Representantes, se manifestaran desviaciones en la realización de los programas o incumplimiento a las

²⁵ El presente apartado fue elaborado con base al Manual de Inducción que se entregó al personal de recién ingreso de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como la información en el portal de internet de la dependencia.

disposiciones administrativas o legales aplicables, se determinarán las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo con la ley en la materia.

Como resultado de lo anterior, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994; dispuso que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, realizaría la revisión de la Cuenta Pública a través de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Este acontecimiento fue único en la historia del Distrito Federal, porque antes de que se integrara la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal estaba a cargo del H. Congreso de la Unión, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados (actualmente conocida como Auditoría Superior de la Federación).

La creación de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se debió a un principio democrático: el derecho que tienen los ciudadanos de ser informados, mediante sus representantes, respecto al uso y destino de los fondos públicos.

1.5.2 Evolución

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal divide su evolución histórica en tres periodos.

Primer periodo: 1995-1999

El 31 de mayo de 1995 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el 27 de noviembre del mismo año, su Reglamento Interior.

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal inició sus labores el 1° de enero de 1996 bajo la dirección de un titular denominado Contador Mayor de Hacienda.

El 28 de marzo de 1996, apareció en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo que definía la estructura orgánica básica de la Contaduría, la cual se integraba por un Coordinador General Técnico, un Coordinador General de Auditoría y once unidades administrativas clasificadas en tres grandes grupos: Auditoría, Técnicas y de Administración y Control.

En marzo de 1996 iniciaron los trabajos relativos al logotipo de la Contaduría, el cual representa de manera gráfica los valores y principios que la fundamentan, así como los objetivos de fiscalizar y evaluar el uso eficiente de los recursos públicos.

Se buscó que la imagen de este órgano fuera congruente con los principios de legalidad, autonomía e imparcialidad; para ello se utilizaron en el diseño elementos geométricos que dieran la idea de una institución fuerte y decidida. El concepto de “gasto público” se representó por seis monedas de diseño estilizado, a las que se les añadió el concepto de “flujo”, en el que las monedas en color oscuro tienden a agruparse hacia monedas en color claro, como elementos horizontales ordenadas y dispuestas a su procesamiento e integración.

El 2 y el 4 de diciembre de 1996, se dio a conocer en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación el logotipo de la Institución, el cual representa los principios de:

- Legalidad
- Autonomía
- Imparcialidad



1.5.3 Segundo periodo: 1999-2007

El 8 de febrero de 1999 se publicó la Ley Orgánica de la Contaduría, la cual abrogó la ley anterior. Sus principales cambios fueron la creación del Órgano Colegiado, compuesto por tres Contadores Mayores.

El 25 de mayo de 1999 se publicó el Reglamento Interior de la Contaduría, el cual abrogó el anterior. Entre las principales modificaciones se encuentran las siguientes: la obligación de establecer el Servicio Civil de Carrera, la creación de la figura de Secretario Técnico, la desaparición de la Dirección General de Auditorías Especiales y la transformación de la Dirección General de Administración y Finanzas en dirección General de Administración y Sistemas.

Tercer periodo: 2007 a la actualidad

El 2 de febrero de 2007 fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, misma que entró en vigor el 1° de mayo de 2007, quedando nuevamente la dirección bajo un Contador Mayor.

Asimismo este decreto estableció la incorporación a la estructura orgánica de un Subcontador Mayor y un Enlace Legislativo (Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal CVCMHALDF).

Para el día 9 de julio del mismo año, se publicó el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el cual abroga al anterior. En éste se define la estructura orgánica; así como las atribuciones del Contador Mayor y las unidades administrativas que integran la Contaduría.

El día 29 de noviembre de 2013 ocurrió un suceso de suma importancia para la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ese día, bajo la dirección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en turno, Miguel Ángel Mancera, con el apoyo de los Diputados de la Asamblea Legislativa, entregó al Contador Mayor un documento mediante el cual se otorgaba a la Contaduría

Mayor el inmueble donde ésta se localiza actualmente. De esta forma, este órgano fiscalizador se convirtió en el primero del país en tener una sede propia, cumpliendo así con las declaraciones y recomendaciones de la INTOSAI sobre garantizar la independencia de los órganos fiscalizadores, lo cual contribuye a crear un organismo con menos presiones políticas.

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es el órgano técnico de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto públicos del Gobierno del Distrito Federal, así como su evaluación.

En el desempeño de sus atribuciones cuenta con autonomía técnica y de gestión y tiene el carácter de autoridad administrativa.

La misión²⁶ de la Contaduría es fiscalizar y evaluar el ingreso y gasto públicos del gobierno del Distrito Federal bajo los principios de Independencia, Imparcialidad, Honestidad, Objetividad, Transparencia, Autonomía Técnica y de Gestión, con estricto apego a la Ley en beneficio de la ciudadanía capitalina.

Su visión es ser un órgano técnico de fiscalización reconocido por su capacidad técnica y de gestión que fomenta una cultura de rendición de cuentas aceptada por quienes gobiernan y avalada por la sociedad.

1.6 Organización y Funciones

²⁶Es la razón que justifica la existencia de la entidad [...] en las entidades del sector gubernamental, la definición de la misión se establece por lo general en las leyes orgánicas y/o en reglamentos y demás disposiciones que regulan su constitución y su funcionamiento dentro de la administración pública. **Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño**, P.4

1.6.1 Contador Mayor²⁷

Las funciones del Contador Mayor son:

- Representar a la Contaduría ante toda clase de autoridades, entidades y personas físicas y morales.
- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades.
- Ejecutar los programas de trabajo de la Contaduría, presentando ante la Comisión, para su opinión, el Programa Anual de Actividades.
- Elaborar el presupuesto anual de la Contaduría y someterlo a la opinión de la Comisión.
- Presentar a la Asamblea, por conducto de la Comisión de Vigilancia, en los términos previstos en la Ley Orgánica de la CMHALDF los informes Previo y de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta Pública.
- Informar mensualmente a la Comisión de Vigilancia sobre la atención, trámite y desahogo de las recomendaciones, pliegos de observaciones y demás promociones de acción que se deriven de las visitas, inspecciones, auditorías y revisiones practicadas por la Contaduría así como del seguimiento de éstas.
- Emitir acuerdos, circulares, así como cualquier otra disposición de carácter técnico o administrativo para el buen desarrollo de las actividades internas de la Contaduría.
- Designar al personal que deba intervenir en las visitas, inspecciones y auditorías que practique la Contaduría y expedir su nombramiento para tal efecto.
- Requerir a los sujetos de fiscalización la información que resulte necesaria para cumplir con los objetivos de la Contaduría, con lo que se mejoran los sistemas, métodos y procedimientos de fiscalización y control gubernamental.

²⁷ Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

1.6.2 Subcontador Mayor

El Subcontador Mayor de Hacienda es designado por el Contador Mayor y entre sus funciones están:

- Integrar y elaborar los programas de trabajo, programas de auditorías y demás actividades que desempeñe la Contaduría
- Coordinar la Integración de la Información de las Unidades Administrativas y Direcciones Generales para la formulación del anteproyecto de presupuesto de la Contaduría
- Validar la información y los programas de trabajo de las unidades administrativas de su adscripción, y someterlos a consideración del Contador Mayor
- Coordinar y supervisar las funciones de las Direcciones generales de Auditoría y la ejecución de los programas de trabajo y de auditoría aprobados
- Coordinar y supervisar la atención, trámite, seguimiento y desahogo de las recomendaciones, pliegos de observaciones y demás promociones de acciones que deriven de las auditorías, visitas e inspecciones que se realicen
- Coordinar y supervisar que las direcciones generales de auditoría proporcionen a la Dirección General de Asuntos Jurídicos toda la información que se requiera para la debida integración de las promociones de acciones legales que deba ejercitar la Contaduría
- Participar en la elaboración de los Informes Previo y de Resultados sobre la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal
- Supervisar la corrección, sugerir los cambios pertinentes y uniformar, en coordinación con las direcciones generales, la presentación del Informe Previo, de Resultados de la Cuenta Pública y la Opinión de los Informes de Avances Programático-Presupuestal y Financiero que trimestralmente presente el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y los que le solicite el Contador Mayor

1.6.3 Secretario Técnico

Es propuesto por el Contador Mayor y designado por la Comisión de Vigilancia. Entre sus funciones se encuentran:

- Proponer al Contador Mayor los proyectos de lineamientos de las comisiones, comités y consejos que se creen para el óptimo funcionamiento de la Contaduría;
- Presentar al Contador Mayor el calendario de sesiones de las comisiones, comités y de los consejos para su aprobación;
- Realizar las convocatorias a las sesiones de las comisiones, comités y de los consejos, dando cuenta de ella en la siguiente sesión de aprobación;
- Fungir como conducto de comunicación con las instancias administrativas de gobierno, instituciones de investigación y educación superior, y aquellos entes del sector privado y social relacionados con las labores de fiscalización y control gubernamental;
- Dar seguimiento a los convenios de intercambio de documentación e información celebrados por el Contador Mayor;
- Participar en la elaboración y revisión de la normatividad interna de la Contaduría, previa autorización del Contador Mayor, así como proponer los mecanismos para la mejora continua, simplificación e innovación de los procesos internos, con la intención de elevar los niveles de eficacia, desempeño y profesionalismo.

1.6.4 Unidades Administrativas Auditoras (UAA)

Son las Direcciones Generales que se encargan de manera general de revisar, analizar y evaluar la información que integra la Cuenta Pública y demás información sobre la gestión financiera, programática presupuestal y contable de los sujetos de fiscalización. Les corresponde elaborar el Programa de Auditoría y presentarlo al Contador Mayor para su aprobación. Asimismo deberán de realizar las auditorías, visitas, inspecciones, revisiones y evaluación de los sujetos fiscalizados.

Dirección General de Auditoría Programática Presupuestal y de Desempeño (DGAPPD)

Le corresponde revisar, analizar y evaluar la información programática presupuestal que integra la cuenta pública y de comprobar que los sujetos de fiscalización hayan cumplido con sus objetivos y metas. Asimismo, tiene la responsabilidad de evaluar la suficiencia de las metas alcanzadas, los efectos económicos sociales-ambientales y la eficacia de los entes fiscalizados.

Por otra parte, esta dirección establece una política de prevención y de beneficio social al verificar que la aplicación del gasto se haya efectuado con economía, eficacia y eficiencia y promover que en la rendición de cuentas realizada por los sujetos de fiscalización, se incluyan indicadores de gestión y de desempeño institucional que permitan evaluar los resultados.

Dirección General de Auditoría al Sector Central (DGASC)

A esta dirección le corresponde analizar la información financiera y presupuestal que se presenta en la Cuenta Pública, a fin de evaluar los resultados de la gestión administrativa y financiera de los sujetos de fiscalización. También verifica que las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, se hayan apegado a la normatividad vigente, particularmente que los bienes y servicios se hayan adquirido a precios razonables, en la cantidad, calidad y condiciones estipuladas en los contratos. Asimismo revisa, examina y evalúa los informes y reportes relativos a los sistemas de organización, reorganización, reestructuración, redimensionamiento, operación y control, a fin de verificar que los sujetos de fiscalización los aplicaron con eficacia y eficiencia para el óptimo aprovechamiento de recursos. Finalmente detecta las deficiencias de los sujetos de fiscalización que impidan el funcionamiento adecuado del sistema tributario.

Dirección General de Auditoría a Entidades Públicas y Órganos Autónomos (DGAEPOA)

Se encarga de analizar la información financiera, presupuestal y contable que se presente en la Cuenta Pública, a fin de evaluar los resultados de la gestión administrativa y financiera de las Entidades Públicas y Órganos Autónomos. Asimismo, comprueba que tanto la recaudación de impuestos como los movimientos de los fondos hayan sido realizados de acuerdo a la normatividad vigente. Por otra parte, verifica que los bienes adquiridos por los entes cumplan con lo establecido en los contratos y que cuenten con la calidad, cantidad y condiciones necesarias para su utilización. Finalmente, verifica el sistema de organización, reorganización, reestructuración, redimensionamiento, operación y control, a fin de comprobar que los sujetos de fiscalización hayan utilizado sus recursos con eficacia y eficiencia.

Dirección General de Auditoría a Obra Pública (DGAOP)

La DGAOP se encarga de verificar las acciones referentes a las obras públicas realizadas por los sujetos fiscalizados. En este sentido, revisa que el equipamiento y los servicios relacionados con la misma sean acordes con la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, su Reglamento y demás ordenamientos aplicables. Asimismo revisa y emite una opinión sobre la integración, funcionamiento y normatividad aplicable a los sujetos de fiscalización, relacionada con las inversiones en obra pública y su equipamiento.

Dirección General de Asuntos Jurídicos (DGAJ)

Se encarga de asesorar en materia jurídica a la Contaduría y actúa como órgano de consulta de la misma, asimismo sanciona jurídicamente los convenios y contratos en los que la Contaduría es parte entre sus funciones de encuentran:

- Emitir opinión y estudiar los proyectos de leyes, decretos, reglamentos, circulares, acuerdos y demás disposiciones jurídicas.
- Integrar la documentación necesaria para ejercitar las acciones legales que se hayan derivado de las visitas, inspecciones y auditorías realizadas por la Contaduría.

- Representar a la Contaduría cuando sea parte o tercero interesado, ante toda clase de tribunales del fuero federal y común, contencioso administrativo o de plena jurisdicción. En este sentido, es la encargada de contestar demandas, presentar pruebas y alegatos, así como absolver pliegos de posiciones, interponer recursos y dar trámite y seguimiento a los juicios, procedimientos y denuncias de hechos que se promuevan y afecten los intereses de la Contaduría.
- Formular dictámenes y demandas de cese de los servidores públicos de la misma
- Contestar demandas laborales y ofrecer pruebas, presentar denuncias o querellas ante las autoridades competentes.

Dirección General de Administración y Sistemas (DGAS)

Es la encargada de administrar los recursos humanos, financieros y materiales de la Contaduría. Entre sus funciones destacan:

- Ejecutar los acuerdos del Comité del Servicio Civil de Carrera.
- Realizar las adquisiciones de bienes y servicios.
- Coordinar el archivo permanente de los sujetos de fiscalización con las direcciones generales, asegurando su custodia y facilitando su consulta y reproducción.
- Coordinar la oficina de información pública.
- Elaborar y actualizar los manuales de procedimientos y metodologías, proporcionando en forma permanente y sistemática la documentación bibliográfica y hemerográfica que requiera el personal de la Contaduría.

1.7 Informes

Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal. (IR)

En el Informe de Resultados se presentan:

- Los dictámenes y recomendaciones derivados de las auditorías practicadas a las dependencias, órganos político-administrativos, órganos desconcentrados, entidades de la Administración Pública del Distrito Federal y órganos autónomos;
- Los resultados financieros-presupuestales y programáticos-presupuestales de las Finanzas Públicas, y
- El desempeño de los sujetos fiscalizados, con motivo de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal.

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal debe presentar el IR a más tardar el 15 de julio del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por conducto de la Comisión de Vigilancia.

Opinión sobre el Informe de Avances Programático Presupuestal del Distrito Federal (OIAPP)

El propósito de la OIAPP es proporcionar a la ALDF un análisis sobre los resultados más relevantes del Informe de Avance Programático-Presupuestal que presenta el Gobierno del Distrito Federal, en cuanto a la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas establecidos en el Presupuesto de egresos del Distrito Federal y la Ley de Ingresos del Distrito Federal. Asimismo proporciona información sobre los avances en relación con lo estimado al periodo, del balance presupuestal, de la política de ingresos y de gasto, de la captación de ingresos y el ejercicio del gasto; y el grado de cumplimiento de los objetivos y metas programático-presupuestales, de manera que los legisladores cuenten con más elementos para evaluar el desempeño del gobierno local durante el periodo revisado.

Dicho informe se presenta trimestralmente según lo establecido en el art. 8° de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Informe Previo Sobre la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal (IP)

El Informe Previo es un análisis preliminar, esencialmente documental, de la información contable, financiera presupuestal y económica, del cumplimiento de los objetivos y metas propuestas y del comportamiento de las finanzas de las dependencias, órganos político-administrativos, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, así como de los órganos autónomos.

El IP constituye la base para que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emita el Decreto Relativo a la Segunda etapa de Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal.

En cumplimiento a lo establecido en el artículo 29° de la LOCMHDLDF, dicho informe se remitirá a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a través de la Comisión de Vigilancia a más tardar el 30 de septiembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública.

Informe del Presupuesto Ejercido (Trimestral) e Informe Anual sobre el origen y aplicación del Presupuesto de la Contaduría

En cumplimiento a lo establecido en los artículos 14° fracción X y 5° fracción XIII de la Ley Orgánica y del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respectivamente, la Contaduría remite este informe trimestral y anualmente, dentro de los treinta días siguientes al término del periodo de que se trate. En éstos se informan las modificaciones que

sufre el presupuesto autorizado y se explican las variaciones del presupuesto ejercido comparándolo con el presupuesto modificado.

Informe de Gestión del Periodo

En cumplimiento al artículo 14, fracción X de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Contaduría remite trimestral y anualmente este informe a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por medio de la Comisión de Vigilancia, dentro de los treinta días siguientes al término del periodo correspondiente. El documento contiene la gestión realizada por este órgano técnico en materia de fiscalización jurídica, administrativa y de transparencia.

1.8 Marco Jurídico de la Auditoría en el Distrito Federal

La auditoría se fundamenta en los artículos 74, fracción VI, y 122, apartado C, base primera, fracción V, incisos c) y e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 42, fracción XIX, y 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 10, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 1o.; 2o., fracciones IX, X, inciso a); 3o.; 8o., fracciones I, II, VI, VII, párrafo primero, VIII, IX y XIX; 9o. 10, incisos a) y e); 14, fracciones I, VIII, XVII y XXIII; 16; 22; 24; 27; 28; 30; 32; 33; 34; y 35 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 1o.; 2o.; fracción XIX, inciso a); y 6o., fracciones V y VII, del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

1.9 Tipos de Auditoría

La diferencia en las auditorías que se practican a los entes fiscalizados, tienen sus raíces en el qué evaluar y cómo evaluarlo; en este sentido, existen diversos tipos de auditoría que pueden focalizarse a la evaluación financiera, de obra pública o del desempeño, mismas que, por sus características, requieren de una planeación y ejecución distinta, por lo que las técnicas utilizadas cambian completamente.

Auditoría Financiera

La auditoría financiera se orienta a comprobar que la recaudación del ingreso y la aplicación del gasto se hayan apegado a la normatividad vigente. En este tipo de auditorías se verifica que los ingresos hayan sido registrados, controlados, estimados, modificados, devengados y recaudados de forma en que la ley lo dictamine. Asimismo, se verifica que no existan desvíos ni desfalcos y que las cifras registradas por los entes fiscalizados coincidan con lo reportado en la cuenta pública.

Por otra parte, en la auditoría financiera se verifica que los bienes y servicios se hayan adquirido oportunamente, a precios razonables, en la cantidad y con la calidad pactada y en las condiciones establecidas en los contratos. Se analiza también si los contratos atendieron los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia e imparcialidad. Finalmente, se revisa que las operaciones se hayan registrado en la contabilidad de acuerdo con la naturaleza del gasto y que cuenten con el soporte y la documentación de respaldo correspondiente.

Auditoría de Obra Pública y su Equipamiento

En el caso de esta auditoría, se verifica que los sujetos de fiscalización hayan ejercido el gasto en obra pública mediante contrato en proyectos u obras y en el equipamiento de éstas. Se comprueba que las obras públicas se hayan planeado, adjudicado, contratado, pagado, supervisado y, en su caso, liquidado y finiquitado de acuerdo con lo establecido en la normatividad.

En este caso se revisan los contratos que los entes fiscalizados hayan realizado para construir las obras públicas y se verifica que: cuenten con los estudios necesarios para la ejecución de los trabajos; se hayan construido conforme a las

normas generales y específicas de la construcción; y que el material adquirido para dicha obra se haya utilizado para ésta.

Por otro lado, esta auditoría también comprueba que, en caso de que exista una violación a lo establecido en los contratos, el sujeto de fiscalización haya acudido con la autoridad competente con el fin de sancionar a quien se encargó de construir la obra.

En lo concerniente a la revisión técnica, se verifica que los precios coincidan con lo estipulado en el contrato, que los costos sean acordes con los establecidos en el mercado y que los trabajos se hayan realizado de acuerdo con lo planeado. Por esta razón, se verifica la bitácora de la obra, los informes periódicos y que el contratista haya cumplido los aspectos legales, técnicos, económicos, financieros y administrativos.

Auditoría Programático-Presupuestal

Este tipo de auditoría verifica que los sujetos fiscalizados hayan utilizado sus recursos de forma eficaz, eficiente y económica, apegados a la vertiente de gasto de que se trate. Se comprueba el estado que guarda el ejercicio presupuestal y los resultados de su ejecución de acuerdo a los objetivos establecidos, las estrategias y las prioridades de las vertientes de gasto, sectoriales e institucionales a corto y mediano plazo.

En esta auditoría se verifica que los procesos de planeación, programación, presupuestación, control y registro de las actividades que realiza un ente, así como los resultados físicos alcanzados y financieros, se sujeten a la normatividad y a lo autorizado, comprobando que en sus acciones el ente se haya apegado al rubro (capítulo, concepto o partida) o vertiente de gasto.

Auditoría de Cumplimiento

Este tipo de auditoría se verifica que los entes fiscalizados cumplan con las disposiciones legales que le sean aplicables y los mecanismos instrumentados para la aplicación de las normas, así como el cumplimiento de los instrumentos jurídicos básicos (creación, organización representación, etc.). Esta revisión se realiza para conocer si el ente se encuentra apegado a la normatividad y para constatar que se cumpla con el interés público establecido en las leyes.

Auditoría Integral

La auditoría integral busca el mejor aprovechamiento de los recursos en los entes auditados. A diferencia de las anteriores, tiene un grado de alcance más amplio, pues considera que la simple evaluación no es suficiente para mejorar las acciones gubernamentales, sino que es necesario, detectar los puntos débiles de un programa o ente y realizar sugerencias para subsanar estos puntos.

Auditoría Especial

Este tipo de auditoría es propia de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal. Ocurre cuando el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal envía una solicitud expresa para que realice una auditoría a un ente determinado, toda vez que exista una causa justificada, viabilidad técnica y capacidad instalada para su atención. De acuerdo con lo que solicite la Asamblea Legislativa, esta auditoría podrá ser financiera, programático-presupuestal, de obra pública, de desempeño o de cumplimiento.

Capítulo 2: Auditoría del Desempeño

La auditoría de desempeño ha surgido como una herramienta más para la fiscalización de los entes públicos y privados. Si bien se define como desempeño al “fenómeno individual o grupal que representa el nivel de alcance de los objetivos y metas institucionales por parte del individuo o grupo”²⁸, también se define como el “conjunto de tareas realizadas -en cantidad y calidad- y su contribución al objetivo grupal u organizacional, así como las actividades y conductas desarrolladas durante su ejecución”²⁹ una auditoría de desempeño consiste en que “atiende con mayor énfasis al concepto de EFICACIA, es decir, se enfoca a evaluar los FACTORES (acciones, recursos, procesos, etc.) de los cuales depende fundamentalmente el logro de los objetivos de la Entidad y, por ende, de la Misión y Visión. Consecuentemente es un enfoque práctico, con los beneficios de que se puede conocer con profundidad si la actuación de la Entidad es congruente con los propósitos que animaron su creación, o bien, es necesario enmendar el camino. Todo ello realizado en un tiempo y a un costo alcanzable para prácticamente cualquier entidad o empresa”³⁰.

Como se puede observar, el alcance de la auditoría del desempeño va más allá que las demás auditorías, toda vez de que no solamente se encarga de identificar los problemas que tiene un programa o un ente para lograr sus fines, sino que al terminar el proceso de fiscalización, los auditores proponen una serie de recomendaciones que sirven para solucionar los problemas detectados. En este sentido, la auditoría del desempeño se define como “la evaluación de la actuación de una entidad a la luz de factores de desempeño que se consideran críticos para cumplir con su misión, en los términos de la visión que para ella se ha adoptado”³¹

²⁸Méndez Martínez **Evaluación del Desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales**, P. 194

²⁹ Cardozo Brum, **La evaluación del Desempeño, un camino necesario y sembrado de obstáculos hacia el profesionalismo en las organizaciones públicas**, en Méndez Martínez, **Evaluación del Desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales**, Pp. 126-127

³⁰ Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño A.C., **Metodología de Auditoría al Desempeño**, P. 7

³¹ Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño A.C. **Concepto de Auditoría Integral y al Desempeño**, P. 3

Otro elemento que distingue a una auditoría del desempeño de otras y que remarca su importancia es que a través de ella se verifica si los programas o entidades gubernamentales han alcanzado las metas que se han propuesto; de tal forma que mide el impacto que tiene una política pública en la sociedad y si los objetivos establecidos en los programas se han alcanzado. Al mismo tiempo, en la auditoría del desempeño se verifica la eficiencia en la utilización de los recursos y la economía en el empleo de éstos, con lo que se realiza una evaluación más profunda de un programa o dependencia gubernamental.

Si bien una evaluación individual se entiende como “el proceso por medio del cual se recogen evidencias sobre el desempeño laboral de un individuo, con el fin de determinar si es competente, o todavía no, para una cierta función laboral”³², en el marco de la auditoría, la evaluación significa “medir el valor de, en una auditoría del desempeño, la evaluación se determina mediante la comparación del desempeño real de la entidad *versus* sus objetivos y metas emanados de la misión y de la visión de la propia entidad”³³. En este sentido “lograr la Visión y cumplir con la Misión requiere de acciones continuas y efectivas durante varios años, y para ello es necesario definir objetivos y metas. Los objetivos fijan lo que se debe alcanzar en el largo plazo, a efecto de cumplir con los objetivos; es decir, los objetivos señalan la dirección a seguir y las metas se apoyan a los objetivos, cuantificando y midiendo los resultados deseados en plazos más cortos”.³⁴

Así la auditoría de desempeño revisa que la entidad de referencia haya cumplido los fines para los que fue creada, de igual forma se centra en analizar los “factores críticos de desempeño”, los cuales se definen como “los elementos que se consideran decisivos [...] para alcanzar el éxito de la misión y visión. Estos factores pueden ser cualitativos, como por ejemplo, la aplicación de tecnología de punta, o cuantitativos, como el mantener el grado de satisfacción [...] dentro de cierto nivel”³⁵. En este marco, el desempeño es un indicador que surge del

³² Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral, **Reforma Estructural de la formación Profesional y la Capacitación**, P. 4

³³ Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño A.C. **Concepto de Auditoría Integral y al Desempeño**, P. 3

³⁴ *Ibid* P. 4

³⁵ *Ibid*. P. 5

conjunto de resultados derivados de las acciones gubernamentales o por una entidad para alcanzar sus metas.

El problema más recurrente en las auditorías del desempeño es que los programas y las dependencias gubernamentales no cuentan con los indicadores apropiados para evaluar el desempeño de sus actividades. En algunos casos, y derivado de los intentos realizados por los encargados de los programas gubernamentales, se han creado indicadores que frecuentemente no se encuentran bien articulados con los objetivos de los programas, o bien que sólo miden las acciones de manera parcial. Asimismo, es muy frecuente que los auditores encuentren un gran cúmulo de información que hace imposible apreciar el verdadero desempeño de los programas. Por otro lado muchas veces estos indicadores no se utilizan o simplemente no existen, por lo que recurrentemente, en la auditoría se agrega la observación de que los sujetos de fiscalización no tienen los indicadores apropiados para medir el desempeño de sus actividades, lo que a su vez imposibilita medir el cumplimiento de sus objetivos y metas. En este sentido “el desarrollo de sistemas de indicadores de desempeño genera una valiosa aportación para mejorar el proceso presupuestario. La posibilidad de contar con instrumentos que den cuenta del uso de los recursos y del cumplimiento de los objetivos previstos, se constituye en un insumo importante para las etapas de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto público”³⁶.

Es por esta razón que se realiza la siguiente expresión: “lo que no se puede medir no se puede mejorar”. En este sentido, la única forma de medir realmente el desempeño que tiene un ente o un programa gubernamental, es a través de la expresión cuantitativa de las acciones gubernamentales y de las operaciones que de éstas se derivan, pues la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las demás instituciones fiscalizadoras del gasto, utilizan estos indicadores y otros parámetros de medición para conocer la vulnerabilidad del sujeto de fiscalización, las áreas que pueden sustentarlo y

³⁶Auditoría Superior de la Federación, **Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano-Oportunidades de Mejora- México**, P. 34

evaluar el grado y forma de cumplimiento de los objetivos y metas de las políticas y los programas establecidos, después de todo “cuando se han definido los indicadores correctos y se cuenta con el sistema de medición adecuado, la evaluación (...) se convierte en un instrumento que estimula en el personal, en las áreas organizacionales y en las instituciones públicas en su conjunto un comportamiento adecuado y genera una mejora continua”³⁷.

2.1 Eficacia, eficiencia y economía

La medición del desempeño debe apegarse a lo que se conoce como EEE (las 3 e): Eficacia, Eficiencia y Economía. Uno de los problemas más frecuentes cuando se realiza una auditoría del desempeño es el concepto que los funcionarios públicos tienen sobre estos términos, lo cual dificulta la elaboración de los indicadores adecuados para su medición o el establecimiento de sistemas de evaluación que satisfagan a los órganos fiscalizadores.

La eficacia se define como “la medición resultante de la comparación de desempeño real *versus* el desempeño preestablecido”³⁸. La Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal define la eficacia como la que “determina cuantitativamente el grado o la medida del cumplimiento de las metas de sus actividades institucionales”³⁹ y “se calcula comparando el monto de los recursos utilizados *versus* los bienes o servicios producidos como resultado del desempeño”⁴⁰. Por otro lado según Redin es “la esencia de la gerencia pública, pues su misión es conducir al ente hacia el logro de los objetivos, metas y resultados deseados. Las organizaciones, organismos o instituciones, existen para cumplir con unos objetivos; por principio no puede concebirse ningún ente público que carezca de finalidades o propósitos, pues no tendría justificación su existencia”⁴¹.

³⁷ Gonzalez, **Medición del Desempeño Organizacional**, P. 13

³⁸ Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño A.C. **Concepto de Auditoría al Desempeño**, P. 3

³⁹ Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal P. 42

⁴⁰ Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño A.C. **Concepto de Auditoría al Desempeño**, P. 4

⁴¹ Redin, **Efectividad Gerencial**, P. 123

Por su parte, los órganos fiscalizadores, consideran a la eficacia como el logro de las metas y objetivos establecidos en los programas o en las instituciones gubernamentales. Por lo tanto, en una Auditoría del Desempeño se verifica que el sujeto de fiscalización haya alcanzado las metas planteadas en sus leyes, reglamentos, programas, manuales y toda la documentación que establezca objetivos claros.

En lo que respecta a la eficiencia, de acuerdo con la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal se define como “la aplicación de los recursos para la consecución de las metas de [...] actividades institucionales⁴². Por su parte, la Ley de Ingresos del Distrito Federal la define como “la relación entre los resultados obtenidos y los recursos utilizados”⁴³. Cabe mencionar que para la medición de la eficiencia los órganos fiscalizadores deben verificar que el uso de los recursos se haya apegado a los procedimientos establecidos para tal efecto; esto quiere decir que se realiza un análisis acerca de la forma mediante la cual los funcionarios públicos deben aplicar o utilizar esos recursos para lograr los objetivos y metas. En el marco de un proceso de auditoría, se solicita a los entes su manual de procedimientos (lineamientos o documentos que establezcan la forma mediante la cual realizarán su trabajo) y se verifica que la documentación, las decisiones y la información que soporte las acciones gubernamentales, se encuentren apegadas a dichos procedimientos.

Finalmente, el concepto economía “se determina comparando el costo real de las actividades realizadas *versus* el costo estándar o el establecido en el presupuesto”⁴⁴, para José Antonio Fernández Arena “la economicidad o desarrollo de las operaciones es lograr el costo mínimo posible, o sea gastar solamente lo razonablemente necesario o prudente para alcanzar un objetivo, una meta o un resultado deseado, en términos pragmáticos lo más económico es no gastar ningún dinero, pero el no gastar impide alcanzar los objetivos o las metas

⁴² Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal P. 42.

⁴³ Ley de Ingresos del Distrito Federal P. 107

⁴⁴ Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño A.C. **Concepto de Auditoría al Desempeño**, P. 4

deseadas para la organización o institución, por lo tanto la economía debe visualizarse en función de dichos objetivos o metas”⁴⁵.

En los términos de una Auditoría, se verifica que los recursos económicos se hayan utilizado de acuerdo a la vertiente de gasto o la clasificación que le corresponda al sujeto de fiscalización; asimismo se verifica que los gastos se encuentren respaldados por la información soporte.

Un ejemplo de la medición de economía en una auditoría es el siguiente: citando el caso de una oficina que realiza reparaciones a los edificios de sus usuarios, se requiere en primer lugar de una solicitud, posteriormente de un dictamen técnico, si procedía la reparación se elaboraba la cotización de los recursos para solventarla, posteriormente se adquiría el material y se realizaban las reparaciones⁴⁶ en este departamento se tomaban fotos del material adquirido que coincidía con la factura, la reparación realizada antes, durante y después, se anexaba la respectiva póliza y el cheque con el cual se cubrían los gastos.(Todo debía coincidir: las fotografías, las fechas, la cantidad de la factura con la cantidad de la póliza y la cantidad en los cheques. Esta oficina tenía sus recursos en una cuenta bancaria, la cual permitía verificar que éstos se utilizaran exclusivamente para reparación de los edificios y que finalmente los cheques, pólizas y facturas se vieran reflejados en los estados de cuenta reportados por el banco. Así se verificaba que no existieran desvíos o robo por parte de los responsables o personas con acceso a la cuenta bancaria.

Una auditoría en el aspecto económico verifica lo anterior, sin embargo cada ente tiene su vertiente y sistemas de control, algunos trabajan con cuentas bancarias y otros no, este ejemplo fue para dar una idea general de lo que se revisa, sin embargo para verificar la rama económica se debe realizar un análisis del ente a auditar.

⁴⁵ Fernández Arena, **Auditoría Administrativa** P. 132

⁴⁶ La documentación soporte debe tener un manual de procedimientos para la elaboración de cada documento, esto es la eficiencia.

2.2 Proceso General de Fiscalización

2.2.1 Planeación Genérica

La planeación de una auditoría consiste en elaborar un documento integrado por una serie de apartados en los cuales se establecen los objetivos de ésta, los criterios de selección⁴⁷ y, sobre todo, el alcance y la justificación de la auditoría. La etapa de planeación de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal comienza cuando la Comisión de Vigilancia de la contaduría recibe la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal y concluye con la elaboración del Programa Detallado de Auditoría y la emisión del Reporte de Planeación. La fase de planeación en la auditoría del desempeño, según el Manual del Proceso General de fiscalización, no debe exceder del 40% del tiempo total de la auditoría.

Para comenzar la fase de auditoría del desempeño, el personal auditor debe realizar una investigación del ente a fiscalizar, lo que le permite conocer las funciones del ente, los objetivos (el auditor del desempeño debe poner mayor importancia a éstos) y las metas establecidas en los programas y reglamentos, así como la estructura orgánica y los procedimientos utilizados para realizar su trabajo; se sugiere que el auditor del desempeño identifique “la misión, visión, valores y objetivos de la entidad.

De igual forma, un estudio adecuado del ente a fiscalizar permite conocer profundamente los riesgos inherentes a una auditoría que podrían afectar la implementación de ésta y dificultar el trabajo de los auditores, por lo que los auditores deben prevenir lo más que puedan estos riesgos y realizar las acciones necesarias para evitarlos.

⁴⁷ De acuerdo al Manual de Selección de Auditorías.

2.2.2 Selección de Auditorías

La selección de auditorías se divide en criterios generales de selección y criterios específicos de selección, “los primeros son:

- Importancia Relativa
- Exposición al Riesgo
- Interés General
- Presencia y Cobertura

Por otro lado los criterios específicos son los siguientes:

- Vinculación de los objetivos y acciones de las vertientes de gasto seleccionadas con las prioridades establecidas.
- Importancia de la participación de lo erogado por vertiente de gasto en el ejercido total del Distrito Federal.
- Importancia del gasto erogado por rubro o vertiente de gasto, en relación con la variación del ejercido total del Distrito Federal.
- Relevancia de las variaciones que registró la participación del rubro o vertiente de gasto en la estructura del gasto del Distrito Federal por ámbito de acción.
- Cobertura de los ámbitos de vertientes de gasto.
- Presentación de problemas recurrentes que sean inherentes al rubro (capítulo, concepto o partida) o vertiente de gasto por auditar, e importantes por su vinculación con los objetivos de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Observaciones derivadas de revisiones anteriores que no se hayan solventado en el plazo establecido.
- Variaciones significativas del ingreso recaudado conforme a lo captado en el ejercicio anterior.
- Monto significativo del ingreso recaudado.
- Acciones de fiscalización de los ingresos por concepto.

- Cuentas de balance que no presentaron movimiento en su saldo respecto del ejercicio anterior.
- Vinculación de la recaudación con el padrón fiscal de las contribuciones.
- Hallazgos relevantes de auditorías a cuentas públicas anteriores que indiquen la continuidad de la irregularidad.
- Diferencias detectadas entre el presupuesto ejercido y el alcanzado respecto del ejercicio anterior.
- Variaciones significativas de contar con un Sistema Integral de Indicadores que permitan vincular el gasto público con la obtención de resultados”.⁴⁸

2.2.3 Programa General de Auditoría

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal elabora un documento mediante el cual establece todas las auditorías que realizará en un periodo (un año). Este documento tiene un proceso de elaboración; en primer lugar se recibe la cuenta pública del Distrito Federal, la cual se envía a las Unidades Auditoras Administrativas comenzando por las Direcciones Generales. A su vez, éstas la envían a los Directores de Área, quienes la remiten al personal auditor (Subdirectores, Jefes de Unidad Departamental y auditores) para que elaboren el proyecto de auditoría. Una vez que este proyecto es revisado por los Directores de Área y Generales, y es aprobado por el Subcontador Mayor, se envía al Contador Mayor, quien analiza los proyectos de auditoría en su conjunto y aprueba el Programa General de Auditoría. Posteriormente, el programa se remite a la Comisión de Vigilancia de la contaduría para que emita su opinión (la Contaduría tiene como máximo 30 días hábiles después de recibir la cuenta pública para emitir el Programa General de Auditoría).

2.3 Planeación Específica

“En esta etapa se programan las actividades por desarrollar durante la auditoría, con el propósito de alcanzar los objetivos previstos, a través del estudio preliminar del sistema de control interno, con el cual se determina el alcance de la auditoría;

⁴⁸ CMHALDF, *Proceso General de Fiscalización*, P. 3

la naturaleza, la extensión y oportunidad de las pruebas y procedimientos de auditoría que se aplicarán; y el tamaño de la muestra por revisar”.⁴⁹

En la planeación específica se establecen los capítulos, conceptos o partidas por auditar, las vertientes de gasto y sobre todo, las actividades que deberán de desarrollarse subsecuentemente.

2.3.1 Programa Específico

“Es el documento en el cual se plasman todos los datos del área de auditoría y del sujeto fiscalizado, el objetivo de la auditoría, los tiempos comprendidos para llevarla a cabo, y el personal comisionado para tal efecto. Es elaborado por el Director de Área a cargo de la revisión, con visto bueno del Director General y validado por el Subcontador Mayor”⁵⁰

Programa Detallado de Auditoría

El Programa Detallado de Auditoría es el documento que resulta de la planeación, incluye las actividades a realizar, la referencia de los papeles de trabajo, las observaciones y los comentarios que se consideren convenientes y el nombre del personal responsable que realizó cada una de las actividades. Corresponde al Director de Área validar las actividades de cada auditor.

Reporte de Planeación

“Consiste en programar las actividades por desarrollar durante las auditorías aprobadas por el Contador Mayor y contenidas en el Programa General de Auditoría”⁵¹.

En el reporte de planeación también se establecen las fechas de inicio y término de cada una de las fases que integran a la auditoría, las cuales deben de coincidir con el Programa Específico. El reporte de planeación debe contener:

- "Datos generales de la auditoría
- Objetivo de la auditoría

⁴⁹CMHALDF, **Manual del Proceso General de Fiscalización**, P. 19/320

⁵⁰ Ibid. P. 6

⁵¹Ibid. P. 37/320

- Alcance de la auditoría
- Tiempos de cada una de las fases (planeación, ejecución y elaboración de informes)
- Resultado del estudio y evaluación del sistema de control interno
- Posibles riesgos a confirmar
- La muestra
- Las pruebas de controles y procedimientos sustantivos
- Los recursos humanos y materiales asignados, incluyendo algunos cambios o movimiento del personal”⁵²

2.4 Ejecución

La ejecución de la auditoría “consiste en la aplicación de los procedimientos sustantivos de auditoría, contemplados en los programas de trabajo preparados al completar la fase de planeación”⁵³.

En la Contaduría Mayor de Hacienda la fase de ejecución comienza con la culminación de la fase de planeación y concluye con la reunión de Confronta. La ejecución no es más que la implementación de los planes realizados, lo que implica cumplir con lo establecido en la planeación genérica, en la planeación específica y sobre todo en los reportes de planeación. En este sentido: “Comprende la aplicación de pruebas de controles y procedimientos sustantivos, la revisión de registros y la recopilación de evidencia suficiente y adecuada para respaldar los resultados que se plasmen en el informe final de auditoría”⁵⁴.

De igual forma si se detecta en algún documento el desvío o desfallo de recursos financieros se debe profundizar al respecto con el fin de, en su caso, fincar responsabilidades al servidor público encargado de controlar y/o ejecutar dichos recursos.

⁵² CMHALDF, **Proceso General de Fiscalización**, P. 8

⁵³Ortega Alba, **Planeación Genérica y Específica de Auditoría (Parámetros de selección, alcances y criterios de fiscalización)**, P. 20

⁵⁴ CMHALDF, **Manual del Proceso General de Fiscalización**, P. 98/320

En la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se pueden identificar los siguientes conceptos que integran la fase de ejecución:

- Conceptos de auditoría aplicables a la ejecución.
- Clasificación y aplicación de procedimientos y pruebas de auditoría.
- Elaboración de papeles de trabajo.
- Actividades de confirmación, actas certificaciones, compulsas, etc.
- Requerimientos de evidencia suficiente y adecuada para fines de auditoría.
- Requerimientos de evidencia suficiente y adecuada para fines de promoción de acciones.
- Informe de Resultados de Auditoría para Confronta (IRAC).
- Confronta de Resultados de Auditoría.

2.4.1 Estudio y evaluación del Sistema de Control Interno

Durante la fase de ejecución se solicita al ente que entregue las últimas auditorías que realizó su órgano de Control Interno, ya que a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal le incumbe “como órgano de control externo, controlar la eficacia de los órganos de control interno. Asegurada la eficacia [...] ha de aspirarse a la delimitación de las respectivas funciones, a la delegación de las funciones oportunas y a la cooperación”⁵⁵ entre ambos órganos fiscalizadores.

Es muy importante revisar los trabajos que realizó el órgano de control interno, ya que éste controla los riesgos existentes durante el periodo de operación del ente auditado, lo que posibilita detectar las irregularidades existentes; si las operaciones del gasto se realizaron conforme a lo establecido y, sobre todo; permite al auditor externo observar si existen faltas recurrentes de alguna de las áreas administrativas del sujeto de fiscalización.

⁵⁵ Auditoría Superior de la Federación, **Autonomía e Independencia**, P. 11

2.4.2 Evidencia de Auditoría

La evidencia de auditoría son todos los documentos que respaldan los hechos y las determinaciones de los auditores, esto se refiere básicamente a toda la información que el ente proporciona y que sirve de sustento en el trabajo que éste realiza. La evidencia de auditoría debe ser suficiente y adecuada.

Suficiente se “refiere a la magnitud de la evidencia que se requiere para formar una opinión razonable, es decir, indica si la evidencia es basta para sustentar los hallazgos, deducciones, comparaciones, conclusiones y recomendaciones de los auditores y para emitir una opinión al respecto al objetivo de la auditoría”⁵⁶.

En lo que respeta al carácter de adecuado, éste “corresponde a la dimensión cualitativa de la evidencia de auditoría, a su relevancia, fiabilidad para fundamentar las conclusiones en las que se basa la opinión del auditor”⁵⁷ debiendo el auditor de verificar que la fuente sea confiable, real y técnicamente válida.

La evidencia de auditoría puede ser física cuando los auditores realizan una visita al sujeto de fiscalización para inspeccionar y observar directamente las actividades que se realizan y los recursos que se utilizan, lo que permite comprobar la evidencia documental.

La evidencia documental consiste en los contratos, facturas, minutas, oficios, anexos y todos los documentos que surgen de las actividades realizadas por el sujeto de fiscalización; cabe destacar que en la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se considera evidencia de auditoría a la obtenida de medios electrónicos, después de que se confirme su veracidad.

2.4.3 Papeles de Trabajo

Los papeles de trabajo se “constituyen a partir de la documentación en la cual el auditor asienta la información obtenida en la revisión, así como de la que proporcionó el sujeto fiscalizado (original, copias simples, o copias certificadas),

⁵⁶CMHALDF, **Manual del Proceso General de Fiscalización**, P. 124/320

⁵⁷ Ibid., Ibídem

que en conjunto representan la evidencia de los resultados obtenidos en la auditoría”⁵⁸.

En otras palabras, los papeles de trabajo son todos los documentos que avalan el trabajo del auditor. Estos documentos deben de llevarse de forma ordenada con el fin de realizar el análisis de forma objetiva y que la información no se mezcle, por esta razón que los papeles de trabajo deben de estar foliados para tener un mayor control sobre ellos.

Los papeles de trabajo deben respaldar lo que se plasma en el informe final de auditoría, es decir, que todo lo que el auditor exprese, asegure o concluyase deriva de éstos. En este sentido, en los papeles de trabajo deben encontrarse los documentos sobre los que se realizó la planeación, los que se derivaron de la ejecución y los resultados que se generaron. Estos documentos deben contener índices y marcas.

2.4.4 Índices

Como su nombre lo indica, los índices sirven para encontrar de una forma más rápida la información que se busque, pero “no solo facilitan la ubicación de los papeles de trabajo, sino que describen la tipología de los que son utilizados con más frecuencia, dependiendo de la materia a la que correspondan, la cual será compatible con las bases de los documentos justificativos y comprobatorios”.⁵⁹

Los índices son claves de tipo alfa-numéricos que ayudan a clasificar y ordenar los papeles de trabajo por ejemplo:

CLAVE	CONCEPTO
PL	Planeación
PL-2	Proyecto de Auditoría
PL-3	Aprobación del Programa General de Auditoría

En la Contaduría Mayor de Hacienda, el Manual del Proceso General de Fiscalización establece un catálogo que contiene las claves y los conceptos a que

⁵⁸ Ibid., P. 129/320

⁵⁹ Ibid., Ibidem P. 129/320

se refieren, sin embargo la elaboración y uso de los índices dependen de cada órgano fiscalizador.

2.4.5 Marcas y Llamadas de Auditoría

Los auditores de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal utilizan las marcas de auditoría, las cuales son símbolos que evidencian el trabajo realizado y se escriben en color rojo, además estas marcas se clasifican en dos tipos: estándar y específicas.

Estándar

Se emplean para técnicas y procedimientos de auditoría que se repiten durante el desarrollo de las revisiones, como “operaciones aritméticas verificadas”, “cotejado contra registros presupuestales, contables o cuenta pública”, etc., lo cual las hace obligatorias para todo el personal auditor de la CMHALDF y, en su caso, para los auditores de los despachos externos y prestadores de servicios que contrate la CMHALDF.




Específicas

Su aplicación en técnicas o procedimientos de auditoría no es común, por lo que en la medida que se adopten, deberán integrarse al índice de marcas correspondiente.

Por otro lado, las llamadas de auditoría son letras o números por medio de los cuales se relacionan conceptos o cantidades de la misma cédula, o se remite a las notas de pie para explicaciones o aclaraciones”⁶⁰.

A continuación se presentan algunos ejemplos que se utilizan en la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Al igual que en los índices, existe un catálogo de marcas y la utilización de éstas depende de cada órgano fiscalizador.

⁶⁰ Ibid., P 173/320

Marca	Concepto a que se refiere
	Importe no considerado en suma, es decir, no incluido en tabulaciones, sumatorias, inventarios, etc.
	Diferencias
	Cotejado con Cuenta Pública

2.4.6 Confronta

Una vez concluidos los trabajos de ejecución de la auditoría se elabora el Informe de Resultados de Auditoría para Confronta (IRAC). En este documento se describen los hallazgos realizados, los resultados a los que se llegó después de realizar la auditoría y las recomendaciones que se hacen al sujeto de fiscalización, en la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Este informe es enviado por las Unidades Administrativas Auditoras al Subcontador Mayor para su visto bueno y posteriormente se envía al sujeto de fiscalización con 10 días naturales de anticipación para celebrar la confronta.

Una confronta es cuando el ente fiscalizador y el sujeto de fiscalización se reúnen. Durante esta reunión “el sujeto fiscalizado podrá presentar los argumentos y documentación que solventen o desvirtúen las observaciones expuestas en los resultados”.⁶¹

La celebración de la confronta a veces genera cambios en los resultados de la auditoría, es por esta razón que es hasta después de la misma que se realiza el informe final de auditoría.

⁶¹ Ibid., P. 183/320

2.5 Informe Final de Auditoría

“El informe de auditoría constituye el producto final del trabajo del auditor en el que constarán sus comentarios sobre hallazgos, conclusiones y recomendaciones, en relación con los aspectos examinados, los criterios de evaluación utilizados, las opiniones obtenidas de los interesados y cualquier otro aspecto que juzgue relevante para la comprensión del mismo”⁶².

El informe final de auditoría es el documento que se elabora después de efectuarse la auditoría al sujeto de fiscalización. Este documento contiene los hechos, actos u omisiones que se detectaron durante la revisión de la cuenta pública, asimismo, asienta la información y la recopila para hacerla del conocimiento de la población.

El informe final de auditoría debe contener los antecedentes de la auditoría, tales como la vertiente de gasto a que pertenece el sujeto de fiscalización, el objetivo de ésta, los criterios de selección que determinaron su realización, el alcance y determinación de la muestra y la metodología que se utilizó durante la ejecución de la auditoría. Asimismo, incluye el área y periodo que se examinó, los resultados del estudio del órgano de control interno, las limitaciones si es que existieron, los resultados de la auditoría y las recomendaciones a los entes, con el fin de que prevengan la recurrencia del problema identificado y mejorar toda su gestión con miras a alcanzar las metas y objetivos establecidos.

En el informe de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, “la fase de elaboración de informes comprende desde que se finaliza la reunión de confronta con el sujeto fiscalizado y concluye con la remisión del Informe Final de Auditoría al Subcontador Mayor para su rúbrica y que por su conducto se someta a aprobación del Contador Mayor”.⁶³

Antes de hacer público el informe final de auditoría, en la Contaduría Mayor éste pasa por una serie de revisiones. Después de la reunión de confronta con el sujeto de fiscalización, las Unidades Administrativas Auditoras se encargan de realizar

⁶²Ortega Alba, **Planeación Genérica y Específica de Auditoría (Parámetros de selección, alcances y criterios de fiscalización)**, P. 20

⁶³ CMHALDF, **Proceso General de Fiscalización**, P. 11

los cambios en los resultados derivados de ésta, posteriormente este informe se envía al Subcontador Mayor, quien realiza la corrección de estilo y las correcciones que estime pertinentes. Asimismo, se remite a la Dirección General de Asuntos Jurídicos para que revise si el marco normativo fue el pertinente y si se encuentra vigente y a la Coordinación de Transparencia, quien determina si es necesario proteger determinados datos.

Después de que las Unidades Administrativas Auditoras realizan los cambios pertinentes, se elabora el Informe Final de Auditoría, el cual se remite nuevamente al Subcontador Mayor para su rúbrica y, finalmente, lo envía al Contador Mayor para su aprobación. Posteriormente, se integran todos los informes al Informe de Resultados (IR), el cual es enviado a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

2.6 Seguimiento de Recomendaciones

“Consiste en constatar y evaluar las gestiones realizadas por las entidades fiscalizadas para atender las observaciones, recomendaciones y demás acciones emitidas por la entidad de fiscalización superior en ejercicios anteriores, a fin de fortalecer el control interno, evitar la recurrencia de errores y, en su caso, promover fincamiento de responsabilidades ante las autoridades competentes”.⁶⁴

Esta es la última fase en la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y se inicia una vez que el Contador Mayor de Hacienda aprueba el Informe Final de Auditoría y lo remite al sujeto de fiscalización. Cabe mencionar que se da un seguimiento a las recomendaciones realizadas (acciones de carácter preventivo) así como a la emisión de la promoción de acciones, las cuales pueden ser de carácter preventivo o correctivo. Esta última consiste en realizar la acción penal en contra de los servidores públicos pues el ejercicio del cargo “demanda que se desempeñen con estricto

⁶⁴Ortega Alba, *Planeación Genérica y Específica de Auditoría (Parámetros de selección, alcances y criterios de fiscalización)*, P. 20

apego a las normas morales; con un acendrado espíritu del deber, con eficiencia y un claro sentido de la dignidad y la nobleza que su función implica”.⁶⁵

⁶⁵ Campillo Sainz, **La ética en el servicio público**, P. 9

Capítulo 3. El caso de los Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal (Metrobús) durante el año 2011⁶⁶

En este capítulo se describe una Auditoría al Desempeño, comenzando por los antecedentes de la institución, seguido por la eficacia, eficiencia, economía y percepción ciudadana y calidad en el servicio, así como la recomendación que resultó después de la revisión de cada apartado.

3.1 Antecedentes

En el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 (PGDDF), Eje 7 “Nuevo Orden Urbano: Servicios Eficaces y Calidad de Vida, para Todos”, se indicó que el gobierno fomentaría, ampliaría y modernizaría el transporte público y desincentivaría el uso del vehículo privado, a través de la estructuración de un sistema vial que diera prioridad a los medios de transporte masivo no contaminantes.

El 24 de septiembre de 2004, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Aviso por el que se aprueba el establecimiento del sistema de Transporte Público denominado "Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal". Los corredores de Transporte Público constituirían un sistema de transporte masivo y/o colectivo, con operación regulada, recaudo centralizado, que operaría de manera exclusiva en vialidades con carriles reservados para el transporte público, total o parcialmente confinados, con paradas predeterminadas y con infraestructura para el ascenso y descenso de pasajeros.

El 9 de marzo del 2005 se creó el organismo público descentralizado Metrobús, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y administrativa, sectorizado a la Secretaria de Transportes y Vialidad del Distrito Federal.

El objetivo de Metrobús, plasmado tanto en el Decreto como en el Manual Administrativo publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de mayo de 2006, es la planeación, administración y control del Sistema de Corredores de

⁶⁶ Apartado elaborado a partir del Informe Final de Auditoría de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal, con la finalidad de disminuir las emisiones de contaminantes y preservar el medio ambiente, ofreciendo así un transporte limpio con un servicio oportuno, continuo, permanente y a la vanguardia mundial.

3.2 Objetivo de la Auditoría

Se evaluará el cumplimiento del objetivo y las metas establecidas para la Subfunción 22 “Transporte”, así como la eficiencia en los procesos implementados; la economía en la aplicación de los recursos asignados; la competencia profesional de los servidores públicos y el cumplimiento de los principios de profesionalismo, transparencia y honradez en el ejercicio del gasto Público.

3.3 Alcance y determinación de la muestra

Se evaluaron los resultados que Metrobús reportó en la Cuenta Pública de 2011 respecto a la satisfacción de las necesidades de transporte y la promoción del uso de autobuses equipados con tecnología que representen menos impacto negativo en la calidad del aire de la ciudad y en beneficio para la salud de la población del Distrito Federal.

En el aspecto de eficacia, se evaluó la relación entre los objetivos y metas estimados con lo alcanzado.

Para analizar la eficiencia, se revisaron los procedimientos clave que sustentaron las acciones relativas a la programación y control de servicio.

En lo que respecta a la economía, se verificó el origen y destino de los recursos utilizados, así como la racionalidad y congruencia del gasto; la competencia profesional de los servidores públicos y el cumplimiento de los principios de profesionalismo, transparencia y honradez en el ejercicio del gasto.

Finalmente, se evaluó la efectividad de los indicadores de desempeño implementados por el sujeto de fiscalización, se verificó que éstos proporcionaran información que permitiera conocer de manera sistemática el avance de los

programas, objetivos y metas establecidos, tanto a nivel físico como financiero, así como la eficiencia del personal a cargo de estos. Asimismo, se detectaron las causas de incumplimiento o desviaciones.

Para evaluar la eficiencia en la utilización de los recursos (humanos, materiales, tecnológicos y financieros) para operar el Sistema de Corredores de Metrobús, se realizaron visitas de inspección a dos líneas (1 y 2) de las tres que estuvieron en operación durante el ejercicio de 2011 (Línea 1 Indios Verdes-El Caminero, 49 estaciones; Línea 2 Tepalcates-Tacubaya, 36 estaciones; y Línea 3 Tenayuca-Etiopia, 32 estaciones).

Respecto al criterio de economía, se analizó una muestra equivalente al 72.3% de presupuesto ejercido por medio de las partidas 1211 “Honorarios asimilables a salarios” y 3993 “Subrogaciones”.

Para verificar la competencia profesional de los servidores públicos de Metrobús, se revisaron ocho expedientes de titulares de las áreas que intervinieron en la operación del sistema de corredores durante 2011; y una muestra de 100 expedientes del personal contratado por honorarios, la cual se seleccionó mediante muestreo aleatorio simple, considerando un nivel de confianza de 95.0% y una tasa de error esperada del 5.0%.

Asimismo, se eligió una muestra de 58 expedientes de autobuses, de un universo de 286 que estuvieron en operación durante 2011, con la finalidad de revisar la integración que tuvo a su cargo Metrobús.

3.4 Eficacia

El objetivo de Metrobús fue brindar un servicio de calidad a 173.7 millones de usuarios de los corredores Metrobús en operación, así como ampliar el Sistema de Corredores Metrobús, iniciar actividades en dos nuevos corredores durante el 2011 y efectuar gestiones para implantar un corredor más en 2012.

Metrobús cuenta con un programa de ampliación fueron programados mediante tres etapas:

Etapa I (2007-2009)	Etapa II (2009-2011)	Etapa III (2011-2012)
Insurgentes Sur (2007)	Eje 1 Poniente (2010)	Tláhuac-Chalco (2011-2012)
Eje 4 Sur (2007-2008)	Eje 6 Sur (2010)	Periférico 3 (2011-2012)
Periférico I (2008-2009)	Periférico II (2010-2011)	
Prolongación División del Norte (2009)	Eje 8 Sur (2011)	

1.- Con fecha 1º de agosto de 2009, el organismo Público descentralizado Servicio de Transportes Eléctricos implantó el primer corredor cero emisiones en el Eje Central Lázaro Cárdenas.

2.- El 2 de agosto de 2009, la Secretaria de Transportes y Vialidad del Distrito Federal (SETRAVI) puso en operación el primer corredor concesionado en la Avenida Reforma.

3.- Con fecha 22 de febrero de 2010, la Secretaria de Transportes y Vialidad del Distrito Federal puso en operación el segundo corredor concesionado en el arco poniente del anillo periférico.

4.- El 21 de diciembre de 2010, el organismo Público Descentralizado Servicio de Transportes Eléctricos implanto el segundo corredor cero emisiones en el Eje 2 y Eje 2 A Sur.

3.4.1 Resultado

Se tuvo un total de 173.7 millones de pasajeros transportados, cantidad que se incrementó en 7.7%, ya que se transportaron 187.1 millones de pasajeros durante el ejercicio en revisión, debido a la puesta en operación de la línea 3, la cual generó sinergias en el resto de las líneas del sistema Metrobús, provocando mayor demanda.

Metrobús reporto durante el 2011 un incremento en el número de autobuses, ya que pasó de 228 a 286 a finales del ejercicio. Se adquirieron 58 autobuses

articulados, de los cuales 54 se incorporaron a la línea 3, y 4 a la línea 2 Metrobús Eje 4 Sur. En cuanto a las 286 unidades, 273 fueron articuladas, con capacidad para 160 pasajeros y 13 vinculados, con capacidad para 240 pasajeros. Se distribuyeron de la forma siguiente:

Empresa operadora	Línea	Tipo de autobús	
		Articulado	Biarticulado
Corredores Insurgentes, S.A de C.V	1	79	1
RED DE Transportes de Pasajeros	1 y 2	51	12
Rey Cuauhtémoc	2	21	0
Corredor Eje 4 Sur 17 Marzo, S.A de C.V	2	24	0
Transportes SAJJ, S.A de C.V	2	9	0
Corredores Tepalcates Tacubaya, S.A de C.V	2	20	0
Corredor Oriente Poniente, S.A de C.V	2	15	0
Movilidad Integral de Vanguardia, S.A.P.I. de C.V	3	54	0
Total		273	13

Mes	Línea 1			Línea 2			Línea 3		
	Promedio de pasajeros transportados			Promedio de pasajeros transportados			Promedio de pasajeros transportados		
	Por día	Por hora	Por autobús	Por día	Por hora	Por autobús	Por día	Por hora	Por autobús
Ene	268,421	11,184	89	102,723	4,280	67	n.a	n.a	n.a
Feb	305,979	12,749	101	119,152	4,965	98	88,297	3,679	77
Mar	312,896	13,037	103	122,571	5,107	80	92,648	3,860	80
Abr	279,940	11,664	93	109,260	4,553	71	87,564	3,649	76
May	305,896	12,746	101	118,155	4,923	77	93,654	3,902	81
Jun	315,485	13,145	104	118,161	4,923	77	96,434	4,018	84
Jul	297,719	12,405	98	106,093	4,421	69	93,666	3,903	81
Ago	323,642	13,735	109	128,325	5,347	84	101,649	4,235	88
Sep.	327,123	13,630	108	128,754	5,365	84	101,095	4,212	88
Oct.	330,732	13,781	109	128,949	5,373	84	103,604	4,317	90
Nov.	325,898	13,579	108	127,358	5,307	83	103,302	4,304	90
Dic.	293,438	12,227	97	110,930	4,622	72	100,664	4,194	87

n.a No aplica, debido a que el inicio de operaciones de la línea 3 fue el 8 de febrero de 2011.

Metrobús contó con mecanismos de control, sin embargo las cifras de los registros auxiliares elaborados por las empresas encargadas de la recaudación no coincidieron con las de los registros auxiliares del organismo. Se recomienda que Metrobús establezca mecanismos de supervisión para garantizar que las

empresas de recaudo elaboren los informes y reportes con base en la información conciliada con el organismo.

3.5 Disminución de Emisiones Contaminantes y Preservación del Medio

Ambiente

Uno de los propósitos de Metrobús es contribuir a mejorar la calidad del aire de la Zona Metropolitana del Valle de México, con acciones que mitigaran el impacto de los gases de efecto invernadero en el cambio climático global.

Para verificar que Metrobús haya contribuido a mejorar la calidad del aire, se solicitó el Reporte de Reducción de Emisiones del corredor Metrobús Insurgentes Que comprende del 1º. De noviembre de 2010 al 31 de octubre de 2011y que cuenta con la metodología para la certificación de reducción de emisiones.

Se detectó que en 2005, Metrobús inicio con 20 kilómetros de corredor y para 2011 ya había aumentado a 67 kilómetros e incrementado su flota vehicular en 146 autobuses biarticulados con capacidad para 240 pasajeros cada uno, lo que permitió reducir la cantidad de emisiones, generar beneficios ambientales y transportar un mayor número de personas con menos cantidad de unidades.

Los corredores cuentan con un carril exclusivo para los autobuses, lo que permite el flujo y velocidad constante de las unidades, así como la facilidad para programar el servicio. Esto desincentiva el uso de vehículos privados ya que ese carril no se congestiona.

Para poder realizar la comparación, se obtuvieron datos acerca del combustible consumido por la flota de autobuses que recorrían el Corredor Insurgentes previo a la existencia de Metrobús, y el combustible consumido por la flota de Metrobús.

Según los cálculos obtenidos, Metrobús gasta anualmente 6,460,003 litros de diésel ultra, bajo en azufre, con un error estándar de 80,488 litros. Por su parte, los vehículos de la línea base retirados (autobuses de la Red de Transporte de

Pasajeros (RTP) y a los autobuses y minibuses de la ruta 2) consumían 7,081,496 litros de diésel por año, con un error estándar de 521,971 litros. Los microbuses que utilizaban gasolina, correspondientes a la ruta 2, generaban un consumo anual de 2,957,436 litros, con error estándar de 376,953 litros. Los microbuses que operaban con gas LP consumían anualmente 2,711,429 litros con un error estándar de 437,217 litros. Finalmente, los microbuses de la ruta 2 que empleaban gas natural comprimido (CN) consumían anualmente 365,000 litros con un error estándar de 78,318 litros.

Si suman las cantidades de combustibles utilizado por todas las unidades de transporte Público asociadas a la línea base, se obtiene un total de 13,115,361 litros de combustible, si a esta cantidad se le resta los 6,460,003 litros de diésel ultra, bajo en azufre, que utiliza Metrobús, se obtiene una cantidad positiva de 6,655,358 lo que da como resultado una disminución del consumo de combustible si el servicio de transporte se concentra en un solo sistema.

Una vez transformado los litros de combustible a emisiones generadas, se sumaron las emisiones de la línea base, que equivalieron a 28,852 toneladas de CO₂, mientras Metrobús emitió 16,629 toneladas, lo que representa una reducción de 12,223 toneladas.

Línea	Microbuses sustituidos	Metrobuses 2012	Emisiones contaminantes		Disminución de emisiones por cambio		Reducción total
			Microbús	Metrobús	Tecnológico	Modal	
1	370	171	32,946	18,989	13,957	38,939	52,896
2	279	96	11,048	8,207	2,841	45,539	18,380
3	430	56	14,904	6,518	8,386	12,339	20,725
Total	1,079	323	58,898	33,714	25,184	66,817	92,001

Por lo anterior, se concluye que Metrobús contribuyó a mejorar la calidad del aire y promocionó el uso de autobuses equipados con tecnologías que arrojaron menores emisiones contaminantes; de esta manera, cumplió con los objetivos establecidos en su misión, los cuales formaron parte de la creación del organismo.

3.6 Eficiencia

Con la finalidad de verificar el esquema de operación, se solicitó a Metrobús que describiera las actividades de planeación, administración y control del sistema de corredores de transporte

Respecto a la Infraestructura y total del parque vehicular, Metrobús reportó en su informe de Cuenta Pública de 2011 lo siguiente:

Concepto	Línea 1		Línea 2 Eje 4 Sur	Línea 3 Eje Poniente	Total
	Insurgentes Norte	Insurgentes Sur			
Longitud de red (km)	20	10	20	17	67
Estaciones intermedias	34	9	33	29	105
Terminales	3	1	3	4	11
Parque vehicular	122	30	80	54	286
Pasajeros transportados (millones)	92.1	20.2	43.1	31.7	187.1
Recorrido	Indios Verdes- Doctor Gálvez	Doctor Gálvez- El Caminero	Tepalcates- Tacubaya	Tenayuca- Etiopia	

Los expedientes de los 58 autobuses contaron con los siguientes documentos: cedula de revisión técnica inicial del autobús, cedula técnica de registro del autobús, copia de la factura o carta-factura, copia de las pólizas de seguro, cedulas de las revisiones del estado físico y de funcionamiento del autobús y *tickets* de las pruebas semestrales de emisiones contaminantes. Lo anterior permitió verificar que Metrobús integro los expedientes de los autobuses conforme a las Reglas de Operación.

Se identificaron los reportes mensuales de los mantenimientos preventivos realizados por las empresas operadoras de los autobuses, contenidas en los expedientes revisados y las proporcionadas por Metrobús. Se comprobó que la Dirección Técnica Operativa supervisó las condiciones de operación de las unidades a cargo de las empresas operadoras durante el ejercicio de 2011.

Por último, con finalidad de verificar la capacitación del personal encargado de operar Metrobús, se encontró la impartición de dos cursos: Curso de Regulación y Manejo a la Defensiva, impartidos por personal Metrobús.

En los cursos dieron a conocer las actividades que debe realizar el personal encargado de supervisar la operación de las empresas operadoras. Los temas se enfocaron a las reglas que el operador del Metrobús debe considerar para prevenir accidentes y a aspectos básicos para disminuir riesgos. No obstante, el personal de la RTP indicó que hacia alrededor de cuatro años que no recibían capacitación alguna.

Por lo tanto, es necesario que Metrobús implante mecanismos de control y supervisión para garantizar que el personal encargado de operar el sistema de corredores Metrobús cuente con capacitación permanente y actualizada sobre las características de operación del sistema, la conducción de los autobuses, la programación y control de la operación, la secuencia de actividades del conductor y las reglas de operación para los conductores y personal operativo de enlace, operación, mantenimiento y administración, en cumplimiento de las Reglas de Operación Metrobús.

3.7 Eficiencia en el Uso de Recursos Humanos y Presupuesto Otorgado

Con el objeto de verificar si el sujeto fiscalizado administró los recursos públicos con base en el criterio de economía establecido en el artículo 1º de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, se analizó el gasto efectuado durante el periodo 2009-2011 para la contratación de personal. Se revisaron las plantillas del personal permanente y transito adscrito al sistema de Metrobús durante el periodo señalado, así como los registros relativos a los pagos de sueldos y de honorarios correspondientes.

(Miles de Pesos)

Año	Estructura		Honorarios		Total	
	Personal	Presupuesto	Personal	Presupuesto	Personal	Presupuesto
2009	26	13,142.5	155	19,977.4	181	33,119.9
2010	30	12,446.0	194	19,180.0	224	31,626.0
2011	36	15,90.4	234	21,916.6	270	37,877.0

Se observó que en 2009 al sistema Metrobús contó con un total de 181 trabajadores, de los cuales 26 correspondieron a personal de estructura, y 155 devengaban bajo el esquema de honorarios. Para ello se ejerció un presupuesto de 33,119.9 miles de pesos que, dividió de manera *per cápita*, da como pago promedio para cada trabajador de estructura un importe de 182.9 miles de pesos. Por otra parte, con los 19,977.7 miles de pesos (60.4) restantes se costó el sueldo de los empleados por honorarios.

Para 2010, el personal se incrementó en un 23.8%, es decir, se contrató a 43 nuevos trabajadores que integraron una nueva plantilla de 224 personas. De los 43 trabajadores nuevos, 4 formaron parte del personal de estructura y los 39 restantes se contrataron por honorarios. En este año, el presupuesto ejercido fue de 31.626.0 miles de pesos que, como se observa en el cuadro de arriba, disminuyó 997.1 miles de pesos (4.5%) respecto al año anterior.

El presupuesto ejercido en 2011 fue de 37,877.0 miles de pesos, lo que significó un incremento de 19.8% respecto al año anterior. Asimismo, se incrementó la plantilla de trabajadores a 270 personas, 46 más que el año anterior, lo que equivale al 20.5%. Durante ese año, 36 personas constituyeron el personal de estructura y 234 el de honorarios; es decir, se integraron 6 plazas estructurales y 40 de honorarios.

Por lo expuesto, se concluye que en el periodo 2009-2011 el incremento de 4.757.1 miles de pesos en el presupuesto ejercido en términos reales respecto a 2009, para cubrir el costo del personal tanto de estructura como de honorarios, se debió a la reestructuración del organismo, así como la contratación de un

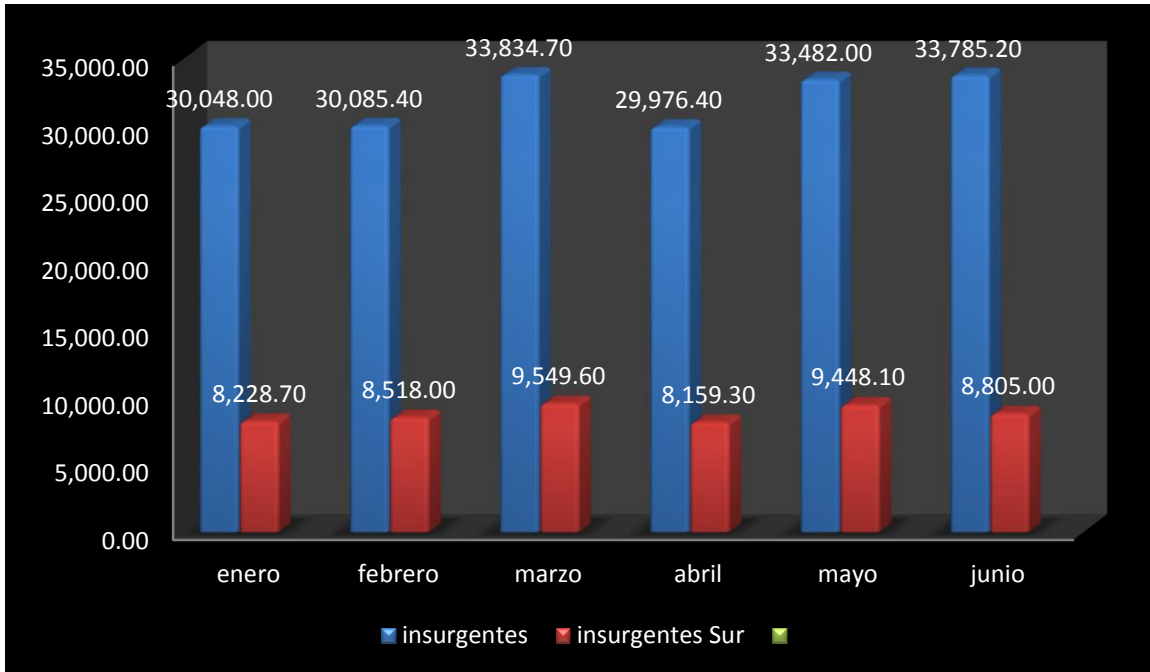
mayor número de prestadores de servicios profesionales. Este nuevo personal fue contratado para la supervisión del sistema Metrobús realizando labores de supervisión de infraestructura, de instalaciones fijas, del centro de control, del parque vehicular, de recaudo, de regulación y de programación; y apoyaron al centro de control, en virtud que al inicio de 2011 se puso en operación la línea 3 Eje 1 Poniente.

La observación realizada a Metrobús en este rubro, se debió a que los indicadores de 2011 solo mostraron el porcentaje de cumplimiento respecto a lo programado, pero no midieron los resultados alcanzados en materia económica ni los costos para el cumplimiento de los objetivos.

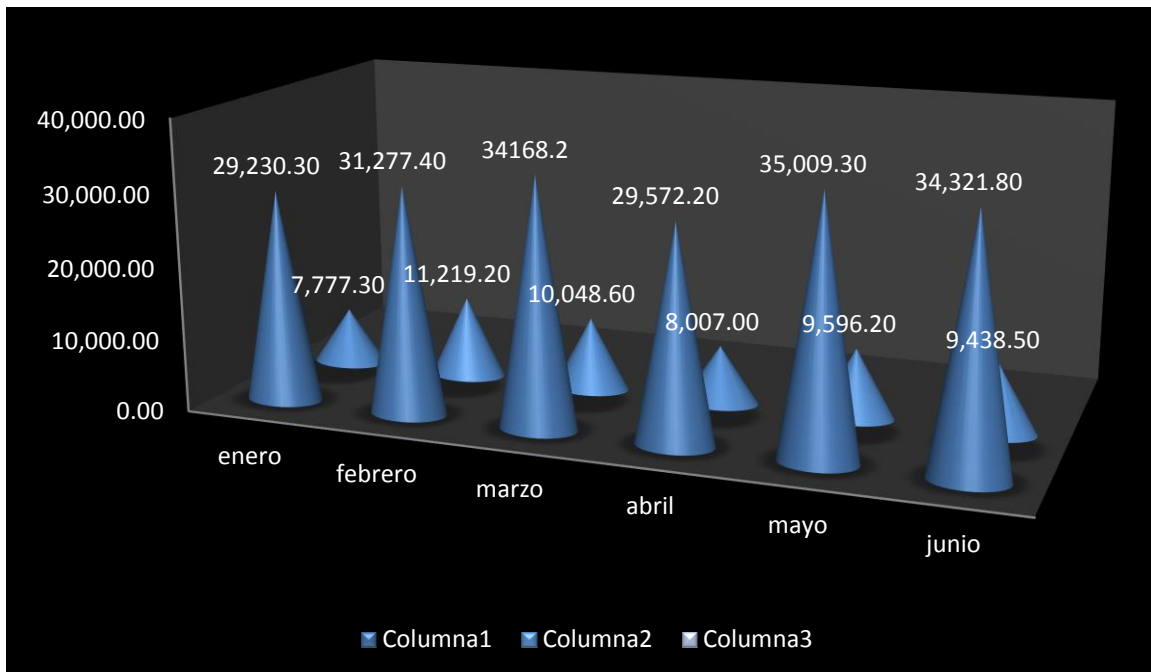
Es necesario que Metrobús elabore indicadores de gestión que permitan evaluar cuantitativamente los resultados alcanzados mediante la asignación y uso de los recursos económicos, de acuerdo con la normatividad aplicable.

3.8 Economía

En su análisis se observó que en el periodo mencionado los ingresos recaudados en la Línea Uno ascendieron a 243,342.0 miles de pesos, de los cuales 78.6% correspondieron al tramo de Insurgentes Norte: (191,216.0 miles de pesos), mientras que el 21.4% restante (52,126.0 miles de pesos), al tramo Insurgentes Sur, como se muestra a continuación:



(Miles de pesos)



Se comparó el importe de los ingresos reportados en los "Informes del Servicio de Peaje y Control del Corredor Insurgentes Norte e Insurgentes Sur" con los estados de cuenta mensuales de Banco Interacciones, S.A de C.V., en el periodo enero-junio 2011. Se detectó una diferencia de 5,324.0 miles de pesos, ya que el total de los estados de cuenta de ambos corredores ascendió a 248,666.0 miles de pesos, mientras que el total reportado en los informes fue de 243,342.0 miles de pesos.

El organismo indicó que la diferencia encontrada obedece a los días inhábiles bancarios, ya que puede existir un desfase en el tiempo respecto a la ejecución del depósito y la consideración por parte del banco. Se determinaron diferencias tanto en el periodo enero-junio como en el cierre del ejercicio, las cuales se muestran a continuación:

(Miles de pesos)

Periodo	Informes peaje	Banco Interacciones	Diferencia
Enero-Junio	243,920.8	248,666.1	(4,745.3)
Enero-Diciembre	510,247.9	515,496.1	(5,248.2)

No obstante, en los reportes presentados como definitivos nuevamente se observaron diferencias entre los totales de los informes y de los estados de cuenta, por lo que los reportes internos generados por Metrobús muestran cifras que difieren de las reportadas como definitivas por la empresa de recaudo, situación que no permite una adecuada supervisión del mismo.

Concepto	Abril	Mayo	Junio	Total
Salidas	8,234,157	9,183,819	9,341,335	26,759,311
Acceso por garantía	375,298	403,276	398,398	1,176,972
Entradas	7,634,887	8,649,777	8,714,100	24,998,764
Total de entradas	8,010,185	9,053,053	9,112,498	26,175,736
% Entradas	97.28%	98.58%	97.55%	97.91%
% Garitas	4.56%	4.39%	4.26%	4.48%
Variación	101.84%	102.97%	102.22%	102.39%

El registro de salidas ascendió a 29, 498,401 usuarios transportados, cantidad que discrepó en 2,745,090 validaciones de salida respecto a las 26, 753,311 reportadas por la empresa de peaje y control de acceso.

El corredor de la línea 1 no refleja los ingresos generados por el cobro de dicha tarifa debido a que existen usuarios que, por diferentes causas, tienen acceso gratuito al sistema.

Periodo	Estado de cuenta Interacciones	Reporte de depósito Inbursa	Diferencia
Enero	29,230.3	29,001.1	229.2
Febrero	31,277.4	30,238.6	1,038.8
Marzo	34,168.2	34,138.3	29.9
Abril	29,572.2	28,949.8	622.4
Mayo	35,009.3	34,747.2	262.1
Junio	34,321.8	33,513.4	808.4
Total	193,579.2	190,588.4	2,990.8

Es conveniente que Metrobús implante mecanismos de control y supervisión para garantizar que los depósitos bancarios por concepto de ventas y servicios se reflejen en los registros o reportes que genera Metrobús y las empresas encargadas del recaudo.

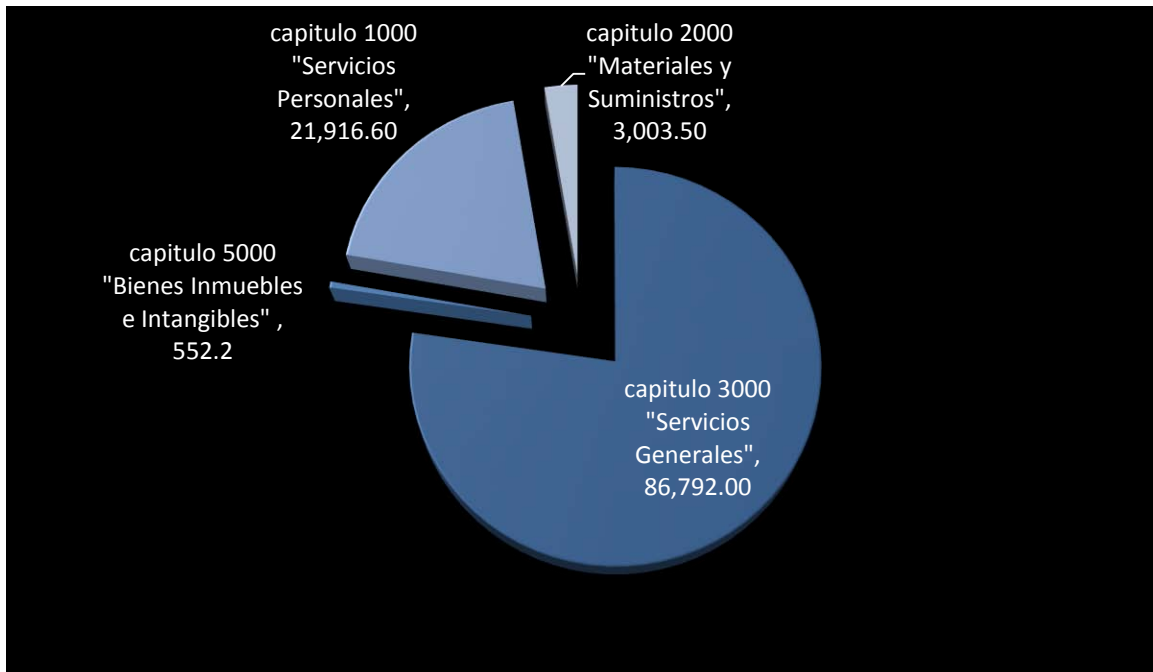
Recursos

Tipo de recurso	Presupuesto original	Participación (%)
Recursos fiscales	81,724.8	60.44
Recursos propios	53,495.4	39.56
Total	135,220.2	100.00

Se le autoriza Metrobús un presupuesto de 135,220.2 miles de pesos, el cual fue modificado mediante siete afectaciones programático-presupuestarias, consistentes en: cuatro reducciones líquidas por un importe de 26,922.5 miles de pesos, una adición y dos ampliaciones líquidas por un total de 3,966.6 miles de pesos, lo que origina una reducción neta de 22,955.9 miles de pesos (17.0%), para quedar en un presupuesto modificado de 112,264.3 miles de pesos en la actividad institucional 01.

(Miles de pesos)

Tipo de recursos	Importe ejercido
Donativos-Banco Mundial para el Programa Corredor de Transporte de Baja Emisión para la Ciudad de México	968.0
Recursos fiscales	73,435.9
Recursos propios de organismo	37,136.6
Remanentes	723.8
Total	112,264,3



En el análisis, se observó que los gastos consignados correspondieron a los capítulos y partidas de la actividad institucional en revisión, reportados en el Informe de Cuenta Pública del organismo. Tal situación permitió constatar que Metrobús contó con un sistema de control presupuestario que le permitió ejecutar, registrar e informar el gasto para cumplir los objetivos y metas aprobados en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

3.9 Percepción Ciudadana y Calidad en el Servicio

Con la finalidad de conocer la percepción de los capitalinos con respecto al servicio que prestó el sistema Metrobús y verificar si el organismo contó con un sistema de control de calidad en los corredores durante 2011, se solicitó con la Nota Informativa, control de las encuestas aplicadas durante el periodo en revisión.

En su revisión, se observó que el primer estudio comprendió el semestre enero-junio y el segundo abarcó el periodo julio-diciembre. En ambos se llevaron a cabo 2,400 encuestas.

3.9.1 Encuesta Enero-Junio

En la revisión de la primera encuesta, se identificó que el 41.2% de las entrevistas se realizaron en el corredor de insurgentes; 30%, en el corredor del Eje 4; y 28.8%, en el corredor Eje 1 Poniente. Por lo que corresponde al género, 49.1% de las entrevistas se realizó a mujeres, mientras que el 50.9% restante se aplicó a hombres. Se dividió la muestra por edades, y se observó que el subgrupo que mayor representación obtuvo fue el de la población de entre 21 y 30 años de edad.

Al clasificar a los usuarios por ingreso familiar, se identificó que el grupo mayoritario estuvo en el rango de 3.2 miles de pesos a 6.4 miles de pesos mensuales, lo cual coincide en los tres corredores. Asimismo, los dos grupos que utilizaron con menor frecuencia el servicio fueron aquellos con un ingreso familiar de 1.6 miles de pesos, seguido del 12.0 miles de pesos o más.

La principal razón por la que los usuarios utilizaron el Metrobus fue para trasladarse a su trabajo, ya que en el corredor Insurgentes el 50.9% de los usuarios lo utilizaron con ese fin, mientras que en el Eje 4 el porcentaje fue el 49.9% y en el Eje 2 Poniente fue de 46.5%. En menor medida, se utilizó para visitar familiares o amistades (con el 17.6% 16.1% y 14.3% respectivamente). Para que los jóvenes se transportaran a la escuela, el servicio fue usado en Insurgentes en 10.3%, 15.4% en el Eje 4 y 46.5% en el Eje 1 Poniente.

Con respecto a si los usuarios cuentan o no con automóvil, las encuestas arrojaron que en la línea 1, el 27.1% sí cuenta mientras que el 72.9% restante no. En el Eje 4, el 17.5% de los usuarios tenían automóvil, mientras que en el Eje 1 Poniente el porcentaje fue de 18.8%. En total, el 21.8% de los usuarios de Metrobús disponían de automóvil.

De los usuarios que contaron con automóvil, la mayoría afirmó haber dejado el auto en casa para utilizar el sistema Metrobús y un menor número aseguró que lo estacionaron cerca de alguna estación. En el corredor Insurgentes, 64.6% de los usuarios lo dejó en casa, 8.3% cerca de alguna estación, 16.0% declararon que lo utilizó otra persona y 11.2% dijo que estaba descompuesto. En el corredor Eje 4 los resultados fueron 72.2%, 7.9%, 8.7%, 16.2% y 10.0%, en el mismo orden.

Por lo que se refiere a la calidad en el servicio, con base en una escala del 1 al 10, los usuarios calificaron al corredor Insurgentes con 7.8, al corredor Eje 4 con 8.3 y al corredor Eje 1 Poniente con 8.2. La calificación promedio del sistema en general fue de 8, pero atendiendo a aspectos específicos, la forma de pago se evaluó con 6.9, el ingreso a la estación con 7 y con 7.3 la limpieza de la estación, la seguridad, y el estado del autobús. Finalmente, los módulos de atención obtuvieron una calificación de 6.6.

Desagregando la calificación de estos aspectos por corredor, Insurgentes obtuvo 6.7 en forma de pago, 6.9 en acceso a la estación, 7.1 en limpieza, 7 en seguridad y 7.2 y 6.1 en estado del autobús y módulos de atención, respectivamente. El Eje 4 recibió 7 en forma de pago y acceso a la estación, 7.3 en limpieza, seguridad y estado general del Metrobús, así como 6.8 en módulos de atención. Por último, el Eje 1 Poniente obtuvo calificaciones de 7 en forma de pago y 7.2 en acceso; limpieza y seguridad recibieron 7.4; el estado del autobús 7.5; y los módulos 6.9.

Las calificación de Metrobús en comparación con otros medios de transporte fueron: con Metro, 58.6% de los entrevistados considero que es mejor; 33.3%, que es igual, 7.5%, que es peor, y 0.6% no los usa. Respecto a los microbuses, 81.4% de los usuarios declaro que era mejor metrobús; 13.1%, que era igual; 3.9% que

era peor y 1.6 % no los usa. Comparado con la RTP, 61.1% de los entrevistados considero que es mejor Metrobús; 22.6%, que son iguales; 5.3, que es peor; y 11.0% no los usa. En relación con el transporte eléctrico el 51.8% dijo que es mejor; 23.2%, que es igual; 5.2%lo considero peor; y 18.9% no los usa. Finalmente, en comparación con los taxis, 38.9%, de los encuestados contestaron que es mejor, 27.8% consideraron que es igual, 24.4% dijeron que es peor Metrobús y 8.9% no lo usan.

Respecto a la comodidad y a la cantidad de usuarios por viaje, en el corredor Insurgentes el 55.2% de los usuarios consideraron que va muy lleno; 38.4%, que algo lleno, 4.3%, que algo vacío y 1.4% que muy vacío. En el corredor Eje 4, el 50.3% de los encuestados considero que va muy lleno; 42.5%, algo lleno; 5.8% algo vacío; y 1.0% muy vacío. Finalmente, en el Eje 1 Poniente, el 49.6% de los usuarios considero que va muy lleno; el 41.5% que algo lleno; el 12.0%, que algo vacío; y el 1.4% que muy vacío.

Por último, en cuanto al hecho de que se construyan más líneas de Metrobús, las respuestas fueron las siguientes: 81.3% de los hombres y 79.6% de las mujeres manifestaron que les es indiferente, mientras que 5.3% de las mujeres y 5.6% de los hombres se mostraron en desacuerdo. El resto de los usuarios contestó que no sabía.

3.9.2 Encuesta Julio-Diciembre

Según su escolaridad, el grupo que más utilizo el servicio de Metrobús fue el de estudios de preparatoria, bachillerato o escuela técnica. En Insurgentes, ese sector represento el 36.7%, el 40.3% en Eje 4, y el 42.9% en Eje 1 Poniente. A este conjunto de usuarios le siguió el de los que tenían licenciatura; los porcentajes fueron 35.1% en Insurgentes, 33.8% en Eje 4 y en Eje 1 Poniente, 27.1%.

En la clasificación por ingreso familiar, el grupo que más utilizó el servicio de Metrobús de los tres corredores, se ubicó en el rango de 3.2 a 6.4 miles de pesos mensuales, mientras que los dos grupos que utilizaron menos el servicio

declararon un ingreso familiar de entre 1 y 1.6 miles de pesos a 12.0 miles de pesos o más.

El motivo por el que los usuarios utilizaron más el servicio fue el traslado al trabajo; sin embargo, la cantidad de usuarios que se desplazaron por esa razón se incrementó considerablemente con respecto a la encuesta anterior. En el corredor de Insurgentes, el 68.9% de los usuarios, lo utilizó con ese fin. Por su parte, en el Eje 4 el porcentaje fue de 62.6% y en Eje 1 Poniente de 68.8%. La segunda razón por la que utilizaron Metrobús fue para trasladarse a la escuela, en Insurgentes fue el 15.4% de los usuarios y 19.3% y 11.9%, en el Eje 4 y el Eje 1 Poniente, respectivamente. La tercera razón por la que fue más utilizado el servicio, consistió en visitar amigos y familiares, con el 7.0% en Insurgentes, el 6.7% en el Eje 4, y en el Eje 1 Poniente, con 8.7%.

Con respecto al motivo del viaje según el género, los usuarios masculinos fueron mayoría tratándose de trabajo, paseo o comida, con 70.9% y 2.1% respectivamente. Por cuestiones de trabajo, el 63.0% de las mujeres utilizó el Metrobús y por paseo, o comida, el 1.9%. En los rubros de traslado a la escuela (16.0%), visitar familiar o amigos (8.7%), compras (3.0%) y asistir al médico (6.1%) predominó la mujer como usuaria.

En la relación con los usuarios que contaron con automóvil, la mayoría respondió haber dejado el auto en casa para utilizar el sistema Metrobús. En el Corredor Insurgentes, 80.1% de los usuarios afirmó que lo dejó en casa; 7.1% cerca de alguna estación, 8.3% declararon que lo utilizó otra persona, y 4.5% dijo que estaba descompuesto. En el corredor Eje 4 los resultados fueron 78.8%, 2.6%, 11.5% y 7.1% respectivamente. Asimismo, en el Eje 1 Poniente, los porcentajes fueron 72.35, 4.1% , 16.9% y 6.8% en el mismo orden.

Respecto a la calidad en el servicio, utilizando una escala del 1 al 10, los usuarios calificaron el corredor de Insurgentes con 7.8-, al corredor Eje 4 con 8.1 y al Eje 1 Poniente con 8.3. La calificación promedio del sistema en general fue de 8, pero atendiendo a aspectos específicos: la forma de pago se calificó con 6.1, el ingreso

a la estación con 6.1 y la limpieza de la estación con 6.3, la seguridad con 6.2, el desempeño de los policías con 6.0 y el estado del autobús con 6.2. Finalmente, los módulos de atención en estaciones obtuvieron una calificación de 5.7.

Desagregando la calificación de estos aspectos por corredor, Insurgentes obtuvo 5.9 en forma de pago, 6.0 en acceso a la estación, 6.2 por limpieza, 6.1 en seguridad y 6.2 y 5.5, por estado del autobús y módulos de atención, respectivamente. El Eje 4 recibió 6.3 en forma de pago, 6.2 acceso a la estación, 6.4 en limpieza, 6.3 en seguridad y estado general del Metrobús y 5.6 en módulos de atención. Por último, el Eje 1 Poniente obtuvo calificaciones de 6.1 en forma de pago y 6.3 por acceso; limpieza, 6.4; seguridad, 6.3; el estado del autobús 6.2; y los módulos 6.0.

Las calificaciones de Metrobús en comparación con otros medios de transporte fueron: con el metro, 57.3% de los usuarios considero que es mejor; 34.5% que es igual; 7.7% que es peor; y 0.5% no lo usa. Comparado con los microbuses el 81.5%, de los usuarios declaro que es mejor el Metrobús; 13.9% que es igual; 3.7% que es peor, 0.8% no lo usa.

Frente al RTP, 60.0% de los usuarios consideró que es mejor Metrobús; 20.8% que es igual; 4.5% que es peor; y 25.9% no lo usa. En relación con el transporte eléctrico, el 48.8% contestó que es mejor; 20.8%, que es igual; 4.5% considero que es peor; y 14.8% no lo usa. Finalmente, en comparación con los taxis; el 42.6% dijo que es mejor; 21.8% considero que es igual; 26.1% que es peor Metrobús; y 9.5%no lo usan.

Respecto a la comodidad, y a la cantidad de usuarios por viaje, en el corredor Insurgentes, el 52.9% de los usuarios consideraron que va muy lleno; 39.9% que algo lleno; 6.0% que algo vacío y 1.0% que muy vacío. En el Eje 4, el 53.1% contestó que va muy lleno; 37.5% que algo lleno; 6.5% dijo que va algo vacío; y 2.6% muy vacío. Finalmente, en el Eje 1 Poniente, el 37.7% de los usuarios consideró que va muy lleno; el 51.4%, que algo lleno; 6.5% que algo vacío y 4.3% que muy vacío.

Respecto a la cantidad de autobuses que pasaron antes de que el usuario abordada la unidad, los encuestador respondieron que en promedio pasaron 3 autobuses en la línea de Insurgentes, 2 en Eje 4 y en Eje 1 Ponientes 2.

Por último, respecto al hecho de que se construyeran más líneas de Metrobús, las respuestas fueron las siguientes: 83.5% de los hombres y 84.0% de las mujeres estuvieron de acuerdo en que se construyan más líneas; 7.9% de los hombres y 9.2% de las mujeres manifestaron indiferencia mientras que 6.2% de las mujeres y 7.9% de los hombres se mostraron en desacuerdo. El resto de los usuarios no sabía.

Metrobús fue evaluado por los usuarios de manera positiva. Los resultados arrojados por las encuestas indican que se ha incrementado el número de personas que utilizan el transporte público como medio de transporte, ya sea para asistir al trabajo o bien por otras razones de índole particular. El transporte también ha desincentivado, aunque en menor medida, el uso del automóvil. Los resultados obtenidos mediante las encuestas también sugieren que el sistema Metrobús es el medio de transporte público preferido de entre las opciones existentes, como son el Sistema de Transporte Colectivo Metro y otro tipo de autobuses y microbuses.

Por otro lado, se han realizado otras encuestas de opinión de usuarios sobre calidad en el servicio que permiten evaluar el desempeño de Metrobús en estos rubros. Tal es el caso de las encuestas implementadas por la Contraloría General del Distrito Federal denominadas Estudio de Opinión a Usuarios del Sistema de Transporte del DF, realizado en abril y noviembre del 2011 y marzo 2012.

Esta encuesta se realizó a usuarios mayores de 15 años de los Sistemas de Transporte, Centro de Transferencia Modal (CETRAM) y Sistema de Transporte Individual (Ecobici)".

En la revisión de dichas encuestas se observó que los usuarios calificaron con puntuación intermedia lo relativo a la calidad en el servicio, lo que difiere con los resultados generados en la encuesta aplicada por la empresa contratada por Metrobús.

4. Conclusiones

Durante el desarrollo de esta investigación y la experiencia laboral que he tenido durante estos años, me he percatado de que los programas, leyes, reglamentos y otras teorías que han surgido para mejorar la acción gubernamental no han tenido un verdadero impacto. Esto ocurre porque no existe la voluntad necesaria para que las personas que ostentan los cargos públicos realicen un trabajo apegado a las normas y un manejo de recursos adecuado (sin desvíos, corrupción y desfalcos). Después de reflexionar, la forma de lograr una mejora gubernamental es la constante supervisión por parte de órganos de control externo (los órganos de control interno no son independientes, se encuentran bajo presiones políticas y trabajan bajo una serie de favores personales) y la aplicación de las sanciones correspondientes, con lo cual se lograría cambiar el comportamiento de los servidores públicos pues no debemos de olvidar que “los gobiernos (...) deben hacer mejoras regulatorias (...) también hacia el interior del gobierno”⁶⁷.

El control es vital para que los objetivos sean cumplidos y su fomento en las acciones gubernamentales conllevaría a una ejecución adecuada de los recursos. La supervisión antes, durante y después de toda acción, permitiría detectar los puntos débiles y los obstáculos que impiden el cumplimiento de las metas. Finalmente, fomentar y establecer sistemas de control adecuados durante las acciones, coadyuvarían a mejorar significativamente los resultados del quehacer gubernamental.

La auditoría gubernamental surge como un mecanismo de control cuyo fin es el de verificar la forma mediante la cual las dependencias gubernamentales utilizaron los recursos provenientes del erario público. Si bien la auditoría gubernamental verifica el trabajo realizado, tiene la desventaja de realizarlo un año después, por esta razón, en esta investigación se sugiere el establecimiento de mecanismos de control interno independientes del gobierno central que controlen la acción gubernamental durante la implementación de los programas gubernamentales.

⁶⁷ Secretaría de la Función Pública, **Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2010**, P. 5

Asimismo se deben eliminar los favores personales y sancionar como corresponda, en caso del incumplimiento de la ley, a los servidores públicos responsables del mal uso de recursos.

Una auditoría al desempeño surge como una herramienta más cuyo fin principal es medir el verdadero impacto que tienen las acciones gubernamentales en la sociedad, verificando mediante indicadores del desempeño que los programas cumplan los objetivos las metas establecidas. Podemos concluir que uno de los grandes problemas es, precisamente, la elaboración de indicadores de desempeño. Ya que éstos deben ser elaborados a partir de lo establecido en los objetivos de los programas y corresponden a cada programa y acción gubernamental. Debido a que los servidores públicos son los actores directos que conocen realmente la forma mediante la cual operan los programas gubernamentales, se sugiere que se permita que cada servidor público pueda proponer y elaborar los indicadores del desempeño que realmente midan el alcance e impacto de sus acciones.

Cabe mencionar que antes de la elaboración de los indicadores, es necesario difundir lo que se conoce como eficacia, eficiencia y economía y uniformar estos conceptos en los tres niveles de gobierno, con el fin de que los servidores públicos puedan evaluar su desempeño y el del personal bajo su mando.

En lo que respecta al órgano de fiscalización internacional INTOSAI, es notorio que no es de reciente creación, pues se fundó en 1953. Por un lado, considero que cada región y cada país deben encontrar sus propias técnicas y estrategias para resolver sus problemas; sin embargo, no está demás conocer el trabajo que realizan otros países, en este caso en todo lo concerniente a la fiscalización. En este sentido, retomo el lema de INTOSAI: “la experiencia mutua nos beneficia a todos”, ya que compartir conocimientos y experiencias nos ayuda a ampliar el panorama en nuestra profesión, por lo cual resulta interesante conocer los postulados de la INTOSAI y lo expuesto en sus congresos

Algunos de los postulados que más llaman la atención son: garantizar la independencia de los órganos fiscalizadores, crear recursos humanos adecuados

para el trabajo y mejorar la calidad en los informes a realizar, entre otras; sin embargo, es necesario que no sólo se realicen recomendaciones sobre lo que se debe hacer sino también explicar a los miembros el cómo hacerlo. De esta forma, la INTOSAI podría generar un verdadero impacto en los organismos superiores de fiscalización

En lo concerniente a nuestro país, es notorio que siempre existió una preocupación por controlar y supervisar a los encargados de ejercer los recursos del erario público. Esta tesis abordó el marco histórico de la Auditoría Superior de la Federación, quien es la encargada de realizar los trabajos de fiscalización a nivel Federal, comenzando con la creación, hace unos cuantos siglos, del Tribunal Mayor de Cuentas, evolucionando a la par con los hechos históricos del país, adaptándose una y otra vez a los ideales de quienes ostentaban el poder político y se encontraban en las estructuras administrativas, convirtiéndose así en la institución que conocemos hoy en día.

Después de analizar la situación del órgano de fiscalización local, podemos verificar que después de múltiples intentos, se ha convertido en un ente fiscalizador independiente, responsable e imparcial, lo que se ha logrado mediante los siguientes postulados:

- Garantía Presupuestal: que libra de presiones financieras a la contaduría, pues en el artículo 50° de su Ley Orgánica se establece que “[...] su presupuesto anual se determinará tomando como base mínima el cero punto veintiséis del monto total de las asignaciones presupuestales previstas en el Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, del ejercicio fiscal para el que se autorizará el presupuesto de la Contaduría”⁶⁸. De esta forma la contaduría cuenta con los recursos económicos mínimos para realizar sus acciones.
- Inmuebles propios: la contaduría es el único sujeto de fiscalización a nivel nacional que es dueña de sus propios edificios lo que le permite garantizar la sede para realizar sus labores.

⁶⁸ Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

- Recursos Humanos Adecuados: debido a la experiencia laboral que tengo con los compañeros auditores, el noventa por ciento de ellos cuentan con estudios de licenciatura (pasantes y titulados) o se encuentran todavía en las universidades, lo mismo ocurre con los subdirectores y directores de área. Asimismo, la contaduría aplica una serie de exámenes para seleccionar al personal que aspira ingresar a la contaduría. Por otro lado, se ha establecido el Programa de Residencia en Auditorías, lo que permite crear un Servicio Profesional de Carrera para reclutar, contratar, capacitar, promover y evaluar al personal más idóneo para trabajar en la contaduría.

Los puntos anteriores y el contar con los recursos humanos profesionales para realizar sus labores como ente fiscalizador, otorgan independencia a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En el caso del ejemplo citado de una auditoría de desempeño, ya se ha descrito de forma muy reiterativa la importancia de conocer y dominar lo que es la eficacia, eficiencia y economía, así como la elaboración de indicadores de desempeño.

Como podrá notarse en el en el apartado de eficacia (metas), hubo problemas para conocer el número de personas que ingresaron con pase de garantía con lo que se hizo evidente la falta de control. Uno de los problemas que existen es que en la planeación de las políticas públicas no se toma en cuenta la importancia de establecer bien las metas y objetivos ni se reflexiona sobre la revisión que conlleva, por lo tanto, es necesario especificar las metas físicas y los indicadores correspondientes por cada una de estas ya que solamente de esta forma se pueden realizar las mediciones necesarias y detectar más fácilmente por qué las acciones gubernamentales no tienen el resultado deseado.

En el aspecto de eficiencia (utilizar los recursos con apego a las leyes y reglamentos) se verificó que los documentos y expedientes más sustantivos en la operación del Metrobús tuvieran todo lo establecido en las leyes, reglamentos y manuales correspondientes. En este rubro los servidores públicos simplemente deben de apegarse a los manuales de procedimientos y, en su caso, realizar las adecuaciones necesarias para mantenerlos actualizados según las normas y

reglamentos. En lo correspondiente al rubro de economía, se detectó que no existe congruencia con lo registrado por la institución y las dependencias bancarias, lo cual genera malentendidos en virtud de que puede existir un desfaldo; por este motivo, acentúo nuevamente mantener el control en el trabajo que se realiza.

Finalmente con respecto a la calidad en el servicio, constantemente ocurre que las encuestas realizadas por los entes fiscalizados difieren por las realizadas por otras instituciones, en las que siempre obtienen menos calificación de la que presumen; por otro lado, la cantidad de personas encuestadas es mínima comparada con la totalidad de usuarios. Por lo tanto, los entes gubernamentales deberían buscar otras formas de medir la calidad en sus servicios o buscar la manera de hacer más amplia la cobertura de las encuestas que realiza, con el fin de tener números más exactos y conocer realmente la percepción de los usuarios de dicho servicio.

Por otro lado después de realizar una reflexión sobre la auditoria de desempeño, ésta tiene problemas muy serios (los detecté debido a mi experiencia) para convertirse en lo que llamaríamos un “trabajo inútil” el primero de ellos es la organización, pues la contaduría no cuenta con el personal, tiempo y recursos adecuados para poder abarcar todos los rubros que pueden fiscalizarse, por lo tanto el trabajo de auditorías de desempeño se ve demasiado limitado en cuanto a la cantidad de entes por revisar.

En lo que respecta al diseño, una auditoría de desempeño se encuentra demasiado limitada al seleccionar la auditoría, pues generalmente se escoge aquella que tenga una variación en su presupuesto del 20%, lo cual limita el trabajo de fiscalización.

Por otro lado no se detectaron problemas de normatividad ni de procedimientos, pero si en lo que respecta a la ciudadanía, puedo describir que la ciudadanía no se encuentra inmersa en este tema, desconoce que existe un órgano de fiscalización local en el distrito federal, no lee los informes de los resultados de las auditorías y desconoce por completo el trabajo de fiscalización. Por lo tanto es

necesario difundir en la sociedad la importancia que tiene la fiscalización para que la auditoría de desempeño cause un verdadero impacto.

Otro problema frecuente es el flujo de la información, los sujetos de fiscalización se tardan demasiado tiempo y solicitan constantemente prórrogas para poder entregar la información solicitada, esto retrasa demasiado el trabajo de los auditores.

De igual forma una desventaja que tiene la auditoría es que cuando se realizan ciertos hallazgos que son relevantes ya pasó un año, y con el tiempo en que tarda en hacerse la auditoría y la etapa de elaboración de informes ya son dos años, asimismo durante el tiempo en que se levantan las actas correspondientes puede pasar otro año, con lo cual hablamos de tres años para levantar una demanda, con lo cual muchos de los delitos ya no son procedentes por no realizarlos a tiempo.

Finalmente se determinó comparar el trabajo de auditoría con la Norma Mexicana “Sistemas de gestión de calidad” concluyendo, que cumple con la norma anterior en virtud de tomar medidas financieras adecuadas, llevar a cabo una autoevaluación por parte de los jefes inmediatos y da seguimiento y mide la forma mediante la cual se realizan las observaciones.

Concluyendo este trabajo de investigación, la auditoría de desempeño es una herramienta de fiscalización que permite evaluar de forma amplia las acciones gubernamentales ejecutada por los servidores públicos que se encuentran en la pirámide jerárquica media y alta de la administración pública del Distrito Federal. En cuanto supere los obstáculos anteriormente descritos, mejoraría enormemente las acciones y programas gubernamentales, coadyuvando a la mejoría gubernamental, pues actualmente lo hace de manera parcial.

5. Bibliografía

Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño A.C., **“Metodología de Auditoría al Desempeño”**, Boletín 11, México D.F., Dofiscal Editores, Octubre 2004.

Adam Adam y Guillermo Becerril Lozada, **“Auditoría del Desempeño en México”**, México Distrito Federal, Editorial Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 2008.

Aguilar Hernández, Felipe, **“Moral pública en los procesos del buen gobierno”**, México, Plaza y Valdés Editores, 2000.

Aguilar Villanueva, Luis Fernando, **“El Estudio de las Políticas Públicas”**, Distrito Federal, Editorial Porrúa, 1992.

Auditoría Superior de la Federación, **“Autonomía e Independencia”**, México Distrito Federal, Editorial Color S.A d C.V., Julio 2011.

Auditoría Superior de la Federación, **“Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano-Oportunidades de Mejora- México”**, México Distrito Federal, Editorial Color S.A de C.V., 2008.

Bravo González y Bravo Valdez Beatriz, **“Derecho Romano”**, Segundo Curso, México, Editorial Purrúa, 1984.

Cardozo Brum, Myriam, **“La evaluación del Desempeño, un camino necesario y sembrado de obstáculos hacia el profesionalismo en las organizaciones públicas”**, en Méndez Martínez, José Luis y Uri Raichman Portman (Coord.), **“Evaluación del Desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales”**, México, Editorial INAP, Mayo 2000.

Campillo Sainz, José, **“La ética en el servicio público”**, México, Editorial INAP, 1996.

Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral, **“Reforma Estructural de la formación Profesional y la Capacitación”**, México, Presentación, Marzo 2001.

Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, **“Manual de Inducción”**, México Distrito Federal, 2011.

Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, **“Manual del Proceso General de Fiscalización”**, México Distrito Federal, Julio de 2011.

Fernández Arena, José Antonio, **“Auditoría Administrativa”**, México Distrito Federal, Editorial Diana, 1987.

Méndez Martínez, José Luis y Uri Raichman Portman (Coord.), **“Evaluación del Desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales”**, México, Editorial INAP, Mayo 2000.

Gonzalez E. Arturo, **“Medición del Desempeño Organizacional”**, México Distrito Federal, Editorial Ideas Económicas, Noviembre, 1996.

Legrand, André, **“L' ombudsman scandinave”**, Paris LGDJ, 1970, en Vazquez Alfaro, José Luis, **“El Control de la Administración Pública en México”**, México, Editorial UNAM IJ, 1996.

Leonard, William, **“Auditoría Administrativa”**, 2° edición, México Distrito Federal, Editorial Diana, 1997

Montarelli, Idro, **“Historia de Roma”**, 4° Edición, México, Editorial Debolsillo, 2005.

Ocampo García de Alba, Guadalupe Blanca Leticia, **“Tesis Evaluación de la gestión pública y la auditoría del desempeño: Propuesta para implantar una estrategia de evaluación del desempeño en la Contraloría Interna de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión”**, México, Editorial Instituto Politécnico Nacional, Junio 2004.

Oficina Internacional del Trabajo, **“Informe General de la Comisión Paritaria del Servicio Público”**, Quinta Reunión, Ginebra, 1994.

Ortega Alba, Blanca Estela, **“Planeación Genérica y Específica de Auditoría (Parámetros de selección, alcances y criterios de fiscalización)”**, México Distrito Federal, Editorial Auditoría Superior de la Federación, 2013.

Redin W.J.,“**Efectividad Gerencial**”,2° reimpresión, México, Editorial Diana, 1999.

Savester, Fernando, “**Ética, política, ciudadanía**”. México, Editorial Grijalbo, 1998.

Secretaría de la Función Pública,“**Sistema de Mejora Regulatoria Interna. En Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2010**”, México, Octubre 2008.

Subirats, Joan, “**Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración**”, México, Editorial INAP, 1989.

Vazquez Alfaro, José Luis, “**El Control de la Administración Pública en México**”, México, Editorial UNAM IJ, 1996.

5.1 Documentos Oficiales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994.

Ley de Ingresos del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de Diciembre de 2011.

Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2009.

Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 19 de Diciembre de 2002.

Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, expedida por el Contador Mayor el día 26 de agosto de 2009.

Bibliografía Electrónica

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