



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

La Rendición de Cuentas:

**El caso de las auditorías de desempeño de la Auditoría Superior de la
Federación, realizadas al Instituto Nacional de Antropología e Historia
en la Cuenta Pública 2010**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA
EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

P R E S E N T A

ANGÉLICA MÉNDEZ SALAZAR

DIRECTOR DE TESIS

MTRO. MANUEL QUIJANO TORRES

**CIUDAD UNIVERSITARIA, 2015.
MÉXICO, D.F.**





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

Introducción	1
1 Rendición de cuentas y Fiscalización	5
1.1 Marco Conceptual	5
1.2 Fiscalización en México	8
1.3 Auditoría Superior de la Federación	10
1.3.1 Antecedentes	10
1.3.2 Atribuciones	12
1.4 Auditoría Especial de Desempeño	16
1.4.1 Atribuciones	16
1.5 Sector cultural en México	19
2 Metodología para la fiscalización superior	25
2.1 Macroprocesos de la Auditoría Superior de la Federación	26
2.2 Lineamientos técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño	28
2.3 Procesos clave en las auditorías de desempeño	37
2.3.1 Proceso de planeación	37
2.3.2 Proceso de desarrollo	39
2.3.3 Proceso de seguimiento	62
3 Caso Práctico: Auditoría de Desempeño al Instituto Nacional de Antropología e Historia, Cuenta Pública 2010.	65
3.1 Planeación de la Auditoría	65
3.1.1 Propuesta de Revisión	65
3.2 Desarrollo de la Auditoría	71
3.2.1 Programación: Auditina	71
3.2.2 Ejecución: Informe al 75%	90
3.2.3 Confrontas: Respuesta del INAH	105
3.2.4 Informe de Auditoría	110

3.3	Seguimiento de la Auditoría	114
3.3.1	Notificación de las recomendaciones al desempeño	114
3.3.2	Atención a las recomendaciones al desempeño	115
4	Una visión desde la administración pública sobre las auditorías de desempeño. (Análisis crítico)	121
4.1	Aspectos Generales	121
4.2	Aspectos Metodológicos	123
4.3	Aspectos Particulares	128
4.4	Auditorías de Desempeño: una Perspectiva desde la Administración Pública	133
5	Conclusiones	139
	Bibliografía	143
	Anexos	146

A mi admirable madre Silvia Salazar Luna, por ser la luchadora incansable, por enjuagarse sus lágrimas y luchar en mí nombre, por las jornadas laborales de 15 horas durante más de 10 años para brindarme una carrera universitaria; mamá, sin ti, no hubiera sido posible nada de esto, eres mi tesoro y mi gran ejemplo a seguir.

A Francisco, por su apoyo y nobleza, porque su disciplina siempre será un ejemplo para mí.

A mi Padre Rufino Méndez de la Rosa (Q.E.P.D) por inculcarme los valores para enfrentar la vida: papito aunque no estuviste físicamente en mi graduación o en mi primer día de trabajo, ni pudiste entregarme en el altar, siempre te sentí y aunque me duele el corazón por no sostener tu mano, me has brindado las lecciones más grandes en mi vida, gracias por brindarme la niñez perfecta, el modelo de padre y el ejemplo de familia; pá, algún día, en algún lugar, me cegará la luz y nos volveremos a encontrar, mientras tanto, te seguiré extrañando.

A mi esposo, amante, amigo, confidente y compañero de vida, Juan Ismael Martínez Méndez, fuiste tú quien creyó en mí, que me abriste tus brazos y tú corazón cuando yo solo sabía enseñar los puños para defenderme, gracias por tu paciencia para construir un hogar, por tu esfuerzo para brindarme lo mejor, por alimentar el amor cada día, porque tu integridad es mi orgullo y tu inteligencia te hace digno de mi mayor admiración, por todo el apoyo que me brindaste para concretar este ciclo, por la dicha de encontrarnos, tenernos, cuidarnos y compartir proyectos, sueños, valores y una vida juntos; gracias por devolverme la fe.

A los que han estado conmigo desde la preparatoria, compartiendo una sonrisa, una copa o un trago amargo, no saben cuánto valoro su amistad: Adriana, Alicia, Ulises, Jonathan, Eusebio y Lulú.

A Carlos (Manzano), por las horas en el tráfico, por las confidencias, por las fiestas, por los momentos de crisis, por las netas, porque hemos aprendido muchas cosas juntos, gracias por brindarme tu amistad sincera.

A los amigos de la Universidad: Gabriel, Ricardo, Claudia, Fred, Eugenia, Marisol y Cristian (Q.E.P.D.).

A Ericka, una amiga que me brindó uno de los momentos más inolvidables de mi vida;

A mis damas de honor que en mi boda se vistieron de rosa solo por mí: Priscila, Anabel, Liliana y Brenda, podría escribir una tesis doctoral de nuestra evolución como mujeres, me limitaré a pedir disculpas por no poder plasmar lo que su amistad ha sido para mí, su tiempo, las charlas, el shopping, la terapia, las críticas, las risas....las quiero mucho y las admiro todavía más, les deseo toda la felicidad que merecen.

A Moisés López Vilorio, gracias por ser mi válvula de escape, por las críticas constructivas, por las lecciones filosóficas y no tan filosóficas de la vida.

A mi ex becaria y siempre amiga Alma, ejemplo de fortaleza, inteligencia y dignidad.

A mi Belencita, porque tu amor por el prójimo, tus buenas intenciones, tu inconmensurable sensibilidad me hacen cuestionarme si en verdad podría dar más de lo que doy.

A Marco, Gloria y Tania, gracias por la complicidad, las risas, los retos laborales y por aligerar las cargas de trabajo.

A mi asesor de tesis Manuel Quijano Torres, por brindarme su apoyo y por su disponibilidad en todo este proceso, por enseñarme a no conformarme, por creer en mi capacidad y brindarme una oportunidad para crecer y servir a mi país.

Con sincero agradecimiento a mis revisores: Mtra. Reyna Pineda González, Lic. Leopoldo Eugenio RivaPalacio Martínez, Mtro. Armando Trujano González y Dr. Arturo Hernández Magallón, porque derivado de su apoyo y confianza, de sus cuestionamientos y de su llamado al análisis, pude enriquecer no sólo este trabajo, sino también mi desempeño en la Administración Pública.

A todos aquellos que han coadyuvado para hacer de mí una mujer más lista, más fuerte, más íntegra, más humana.

“Hoy es el día más hermoso de nuestra vida, querido Sancho...
Los obstáculos más grandes, nuestras propias indecisiones...
Nuestros enemigos más fuertes, el miedo al poderoso y a nosotros mismos...
La cosa más fácil, equivocarnos...
La más destructiva, la mentira y el egoísmo...
La peor derrota, el desaliento...
Los defectos más peligrosos, la soberbia y el rencor...
Las sensaciones más gratas, la buena conciencia, el esfuerzo para ser mejores sin ser perfectos, y sobre todo, la disposición para hacer el bien y combatir la injusticia donde quiera que estén”.

Miguel de Cervantes Saavedra

“Si para recobrar lo recobrado
debí perder primero lo perdido,
si para conseguir lo conseguido
tuve que soportar lo soportado,

Si para estar ahora enamorado
fue menester haber estado herido,
tengo por bien sufrido lo sufrido,
tengo por bien llorado lo llorado.

Porque después de todo he comprobado
que no se goza bien de lo gozado
sino después de haberlo padecido.

Porque después de todo he comprendido
que lo que el árbol tiene de florido
vive de lo que tiene sepultado”.

Francisco Luis Bernárdez

INTRODUCCIÓN

Las instituciones de un país reflejan la fortaleza de su sistema político, jurídico y administrativo.

Derivado de los cambios políticos, económicos y sociales que se generaron a principios de los años del siglo XX, el Estado mexicano ha creado y modificado instituciones gubernamentales para responder a las exigencias que el desarrollo nacional e internacional le demanda.

Para lograr un sistema democrático eficaz, en el cual las instituciones operen con el único fin de brindar bienes y servicios que le sean útiles al ciudadano, y que tengan como fin mejorar su calidad de vida, es necesario establecer instrumentos jurídicos, administrativos y políticos que ayuden al cumplimiento de los principios del Estado mexicano.

La población exige un sistema efectivo y transparente de su gobierno, existe un gran interés por conocer los costos que genera el aparato burocrático, y los resultados que se generan.

Durante los últimos 15 años, México ha impulsado diversos instrumentos jurídicos con el objetivo de brindar mejores bienes y servicios, elevar la calidad del gasto público y fomentar una verdadera rendición de cuentas, ejemplo de ello son: la creación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), el Presupuesto basado en Resultados (PBR), el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, entre otros.

No obstante, dichos cambios aún no pueden ser apreciados en su justa dimensión, en primer lugar porque muchas de las instituciones o instrumentos jurídicos creados para dar respuesta a las exigencias de los cambios políticos, sociales y económicos, fueron creados respondiendo a diversas causas y con diferentes fines, sin que existiera una vinculación armoniosa que permita la eficiente contribución entre desempeño y evaluación de desempeño.

Es importante que el ciclo presupuestario de: planeación → programación → presupuestación → ejercicio → control → seguimiento → evaluación → rendición de cuentas; se fortalezca y pueda brindar las herramientas necesarias para tomar decisiones presupuestarias con el objeto de mejorar la calidad del gasto público federal.

La rendición de cuentas es una condición necesaria para concebir la existencia de una democracia plena, debe de establecerse en un sistema jurídico, administrativo, social, cultural, educativo y ético, es decir, es un sistema integral, que permita crear condiciones propicias para que la ciudadanía conozca el destino de sus impuestos y que a la vez permite combatir la opacidad y la corrupción en el manejo de los recursos públicos.

Una institución importante de la rendición de cuentas es la Auditoría Superior de la Federación (ASF), creada por la reforma constitucional del 30 de junio de 1999, la cual tiene como su razón de ser fiscalizar la Cuenta Pública, mediante auditorías de diferente naturaleza que se realizan a los entes que ejercen, administran, resguardan y recaudan recursos públicos federales.

Uno de los desafíos que ha enfrentado la ASF en su quehacer institucional fue iniciar la práctica de auditorías de desempeño. Durante el periodo de 2000 a 2008, diversas dependencias y entidades auditadas promovieron cinco controversias constitucionales y un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el argumento de que la ASF se inmiscuía en los asuntos propios del Ejecutivo y que se separaba del espíritu de la ley que, en su momento, le otorgó solamente la facultad de auditar aquello relacionado con la gestión financiera.

En 2008, bajo el considerando del Congreso de la Unión de que: “requerimos de una nueva generación de reformas indispensables para reforzar aún más la facultad de fiscalización de la Cámara de Diputados, que además tenga la obligación de dictaminar la Cuenta Pública en el Pleno y, en su caso, sancione el desempeño [...] y los resultados de cada ramo presupuestal, dependencia y

programa, de acuerdo con lo autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación”¹; A las ASF se le otorgó la facultad constitucional de realizar auditorías de desempeño, las cuales están señaladas en el artículo 79 de nuestra Carta Magna.

Derivado de lo anterior, la ASF tiene a su cargo “fiscalizar en forma posterior los ingreso y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.”²

En esta tesina se expone de manera concisa y lo suficientemente detallada el impacto que una auditoría de desempeño puede desarrollar en el ámbito gubernamental, específicamente en el Instituto Nacional de Antropología e Historia y, consecuentemente, mejorar el desempeño de dicha Institución.

Este trabajo consta de cinco capítulos. En el primero se presenta un marco conceptual en que se expone el concepto de la rendición de cuentas y cómo la Auditoría Superior de la Federación se inserta en ella. En el segundo capítulo se expone la metodología que la Auditoría Superior de la Federación ha desarrollado con el fin de llevar a cabo la fiscalización superior, detallando los macroprocesos, procesos y lineamientos que se aplican en un ciclo fiscalizador.

El tercer capítulo, la esencia de esta tesina, aborda el caso práctico con el que demuestra la aplicación de la metodología de las auditorías de desempeño para la revisión de la Cuenta Pública 2010, ejemplificando los productos clave.

El cuarto capítulo hace un análisis crítico hacia la metodología y los resultados obtenidos en la auditoría realizada al Instituto Nacional de Antropología e Historia; asimismo, se elabora una perspectiva de las auditorías de desempeño desde la

¹<http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/>

² Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, 29 de mayo de 2009. Artículo 1, pág.1.

administración pública. Finalmente, en el último capítulo se presentan las conclusiones pertinentes.

1. La rendición de cuentas y fiscalización superior

Este capítulo se centrará en detallar el papel que tienen las auditorías de desempeño en el marco de la rendición de cuentas, para ello, primero se definirán los conceptos de la rendición de cuentas y la fiscalización superior como un instrumento para evaluar los programas y políticas gubernamentales, y posteriormente se describirán las atribuciones y organización de la Auditoría Superior de la Federación y de la AED para realizar auditorías de desempeño, para concluir con una descripción del sector cultural en México.

1.1 Marco conceptual.

Para explicar al ciudadano acerca del destino de sus impuestos y prevenir la opacidad y corrupción en el manejo de los recursos públicos, es prioritario establecer condiciones propicias de rendición de cuentas sobre un sistema jurídico, administrativo, social, cultural, educativo y ético, que permita generar una cultura recíproca entre ciudadano y gobierno de la Rendición de Cuentas.

Se ha definido a la rendición de cuentas como “un proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes”³

Es conveniente señalar que la rendición de cuentas no es lo mismo que el derecho de acceso a la información pública, ni es sinónimo de transparencia. Son diferentes conceptos que tienen mucho que ver entre sí, y que se fortalecen recíprocamente.

³ Ackerman John, (2008), **Más allá del acceso a la información. Transparencia y Rendición de Cuentas y Estado de Derecho, México**, Siglo XXI, p.16.

El acceso a la información es un derecho, mientras que la transparencia es “una política deliberada del Estado para producir y empelar sistemáticamente información como un recurso estratégico, destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos”⁴

En este sentido, una política de rendición de cuentas es el conjunto de instituciones y normas que tienen como fin fortalecer la democracia sancionando o gratificando a los actores que tienen responsabilidades en el sector público.

Desde finales de la década de los noventa, en México la rendición de cuentas se ha convertido en un elemento esencial de la democracia, dotando a las instituciones de facultades suficientes para responsabilizar a los gobernantes de sus actos y decisiones con respecto a los recursos públicos.

México se rige bajo un sistema democrático, donde coexiste el principio del equilibrio de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

El poder ejecutivo se deposita en el presidente de la República, considerado como jefe de gobierno y jefe de Estado, es electo por el pueblo cada seis años; el Poder Ejecutivo tiene la función de promulgar y ejecutar leyes que expida el Congreso de la Unión.

El poder legislativo se deposita en el Congreso de la Unión, éste se conforma por la cámara de diputados y la cámara de senadores, y tienen como función primordial la de representar al pueblo; además, están facultados para elaborar o modificar las leyes que rigen la vida social.

4 Ackerman John, (2008). **Más allá del acceso a la información. Transparencia y Rendición de Cuentas y Estado de Derecho**, México, Siglo XXI, p.240-262

Por su parte, el poder judicial es el encargado de administrar la justicia, está depositado en la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito. Se integran por ministros, magistrados y jueces.

Desde esta perspectiva, se puede hablar de tres elementos que constituyen la rendición de cuentas:

- Mandante: el pueblo, quien mediante el Poder Legislativo que es su representante dicta demandas y necesidades.
- Mandato: es el conjunto de demandas y necesidades del pueblo, las cuales se materializan en el Presupuesto Egresos de la Federación, que es el instrumento monetario para realizar las acciones del gobierno.
- Mandatario: es el encargado de ejecutar el mandato popular, es decir, el presupuesto; es el Poder Ejecutivo Federal, pero también el Poder Judicial y los órganos constitucionalmente autónomos.

Teniendo en cuenta estos elementos, se puede concluir que “la rendición de cuentas es la obligación de informar sobre una responsabilidad conferida y constituye la conciencia de que el funcionario público actúa por mandato de la soberanía popular; que es un mandatario exclusivamente; que el pueblo es el mandante, mediante sus representantes, y exige que le rindan cuentas del cumplimiento del mandato”.⁵

⁵ Salcedo Aquino Roberto, (2013). **La ASF dentro del proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas**, Red por la Rendición de Cuentas del CIDE.

1.2 Fiscalización en México

Para que exista una rendición de cuentas se requiere del control gubernamental, el cual puede ser interno o externo.⁶ Esta tesina se enfocará en la fiscalización como instrumento de control externo para la rendición de cuentas.

Se puede definir a la fiscalización como “el proceso mediante el cual la autoridad vigila el uso de los recursos públicos (económicos, humanos y materiales). Es la acción por la que se evalúan y revisan las acciones del gobierno considerando su veracidad, racionalidad y el apego a la ley. Es también la revisión del eficiente y eficaz funcionamiento de la planeación, organización y ejecución de la administración pública.”⁷

Dentro del ámbito gubernamental, la fiscalización tiene tres grandes objetivos⁸

- 1) obtener pruebas sobre el uso y destino de los recursos públicos a través de la revisión de documentos contables y/o financieros;
- 2) formular opiniones acerca de la situación real de la entidad revisada, respecto a las pruebas obtenidas y;
- 3) servir como base para la toma de decisiones futuras, de manera que se logre corregir y/o mejorar en qué y cómo se gastan el dinero que conforman la Hacienda del Estado.

6 El Control interno lo ejerce la Secretaría de la Función Pública, la cual tiene la misión de “Consolidar un Gobierno honesto, eficiente y transparente”. Sus atribuciones de control son antes, durante y después de ejercer la gestión gubernamental, uno de los principales instrumentos con los que cuenta la SFP son los Órganos Internos de Control, los cuales se encuentran en cada dependencia del Gobierno Federal.

El control externo, como su nombre lo indica tiene que ejercerse desde fuera de la institución, por lo que forzosamente tiene que ser una instancia distinta a la que administra, en México este tipo de control recae en el Poder Legislativo mediante la revisión del gasto público, desde el ingreso hasta su aplicación. Es decir, el control externo en México lo realiza por una parte la Cámara de Diputados a nivel federal, y por otra los Congresos Locales a nivel estatal.

7 FIGUEROA, (2005) Aimée et alli Cuenta Pública en México. **Evaluando el Laberinto de la Fiscalización Superior**. Universidad de Guadalajara. México.. p. 36.

8 Rodríguez, Rodríguez Humberto, (2000) **La Auditoría y su Papel Dentro de la Fiscalización Superior en el Ámbito Municipal**, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), México,.

En México, la fiscalización data de 1824 cuando se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual estuvo vigente hasta las reforma constitucionales de 1999.

La fiscalización de los recursos públicos siempre ha estado relacionada con la contabilidad gubernamental, dado que la información que se asienta en los informes contables es uno de los principales insumos que la fiscalización utiliza para saber si los gastos se erogaron eficientemente y comprobar si se cumplieron los objetivos y metas planteados.

En México, el ente que se encarga de la contabilidad gubernamental a nivel federal es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la cual elabora un informe denominado Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF), cuyo objetivo es dar a conocer “cómo y en qué se utilizaron los ingresos del gobierno obtenidos a través de la recaudación, y explicar cuáles fueron las acciones realizadas, los logros alcanzados y su relación con los compromisos gubernamentales previamente asumidos. La CHPF es por lo tanto, el principal insumo para evaluar, criticar y vigilar el uso correcto y legal de los recursos públicos administrados y ejercidos a nivel federal”.^{9/}

De acuerdo con los artículos 74 y 79 constitucionales, la fiscalización es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, para ello cuenta con un órgano técnico denominado entidad de fiscalización superior.

⁹ SHCP. “Introducción a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal”
http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/cuenta_99/index.htm

1.3 Auditoría Superior de la Federación

1.3.1 Antecedentes

A finales del siglo XX, producto de los cambios políticos que se fueron gestando en la década de los noventa, la Cámara de Diputados por primera vez en su historia presentó una nueva composición partidaria, en la que la oposición gozó de una mayoría relativa, lo cual se vio reflejado en las reformas constitucionales de los artículos 73 y 74 en julio de 1999, las cuales se describen a continuación:

- Artículo 73, fracción XXIV. Se faculta al Congreso de la Unión “para expedir la Ley que regula la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales”.
- Artículo 74, fracción II, señala la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para “Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley”.

Estas reformas constitucionales y la posterior promulgación de la Ley de Fiscalización Superior dieron paso a la creación de una entidad de fiscalización superior, es así como nace la Auditoría Superior de la Federación entendida como un órgano técnico del Poder Legislativo, que ejerce una función fiscalizadora de carácter externo a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a los estados y municipios, y a los particulares, siempre y cuando ejercen recursos federales.

La Institución tiene como razón de ser: “informar veraz y oportunamente a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, sobre el resultado de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos y del cumplimiento de los objetivos y metas de gobierno; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los recursos; y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los tres Poderes de la Unión, los entes públicos federales autónomos, los estados y municipios, así como los particulares cuando hagan uso de recursos federales.”^{10/}

La tarea que lleva acabo la Auditoría Superior de la Federación, desempeña un importante papel dentro de la rendición de cuentas, pues ante todo promueve que el mandante conozca cómo se gastó el presupuesto y los impactos sociales que tuvieron los programas que realizó el gobierno.

¹⁰Auditoría Superior de la Federación, Misión y Visión
http://www.asf.gob.mx/Section/51_Quienes_somos

1.3.2 Atribuciones

La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados es la entidad de fiscalización superior del país que tiene a su cargo la fiscalización de la Cuenta Pública, goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna y funcionamiento.

De acuerdo con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación^{11/}, la fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables.

La fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

La fiscalización de la Cuenta Pública está limitada al principio de anualidad a que se refiere el segundo párrafo del artículo 79 Constitucional; no obstante, la ASF, está

¹¹Diario Oficial de la Federación. (29 de mayo de 2009) Decreto por el que se expide la **Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación**.

facultada para revisar información y documentación de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, con el fin de contar con un contexto adecuado en las revisiones que por su naturaleza así lo requieran.

De acuerdo con el artículo segundo de la LFRCF, la ASF podrá fiscalizar a: “los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial de la Federación; las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que administren o ejerzan recursos públicos federales; incluyendo a sus respectivas dependencias y entidades paraestatales y paramunicipales; las entidades de interés público distintas a los partidos políticos; los mandantes, mandatarios, fideicomitentes, fiduciarios, fideicomisarios o cualquier otra figura jurídica análoga, así como los mandatos, fondos o fideicomisos públicos o privados cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales, [...] y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines [...]”.

Las auditorías realizadas por la Auditoría Superior de la Federación, se presentan en un documento denominado “Informe de Revisión de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública” el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública a la

Cámara; ejemplificando el periodo anterior, para efectos del presente trabajo, la revisión corresponde a la Cuenta Pública 2010 entregada el 30 de abril de 2011, el Informe de Revisión de dicha cuenta se entregó la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia el 20 de febrero de 2012, es hasta ese momento el informe se vuelve público, mientras ello no suceda, la Auditoría Superior de la Federación debe guardar reserva de la información que posea y de sus actuaciones.

Existen diversos tipos de auditoría o revisión que la Auditoría Superior de la Federación realiza en el marco de la fiscalización, las cuales se presentan en el cuadro siguiente:

Taxonomía de auditorías, ASF

Taxonomía de auditorías, ASF					
TIPOS DE AUDITORÍA	1. Auditorías de Regularidad	}	-Financiera y de Cumplimiento Financiero	}	-De Sistemas
			-De inversiones físicas		-Forense
	2. Auditoría de Legalidad				
	3. Auditoría Ambiental				
	4. Auditoría Especial				
	5. Auditorías de Centricidad				
	6. Auditoría Especial de Desempeño				
	7. Auditoría Especial Irrefutable				
	8. Auditoría de Riesgo				
	9. Auditoría de Seguimiento				
10. Auditoría de Situación Excepcional					

Fuente: Cuadro elaborado por la autora con información del Marco Operativo, Auditoría Especial de Desempeño, tercera edición noviembre 2011, pág. 142-143

De acuerdo con el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación¹² para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, la ASF contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas adscritas a los mismos: Auditor Especial de Cumplimiento Financiero; Auditor Especial de Desempeño;

¹²Diario Oficial de la Federación, Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, artículo segundo, 2013.

Auditor Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control; Auditor Especial del Gasto Federalizado; Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos; Titular de la Unidad General de Administración y Titular de la Unidad de Sistemas e Información.

Las áreas anteriormente mencionadas, son las encargadas de llevar acabo las auditorías descritas en el cuadro anterior, para efectos de este trabajo, las prácticas profesionales sobre las cuales se informan se desarrollaron dentro de la Auditoría Especial de Desempeño, que como su nombre lo indica es la encargada de realizar las auditorías de desempeño.

1.4 Auditoría Especial de Desempeño

1.4.1 Atribuciones

Como se puede observar, las auditorías de desempeño forman parte de las diversas evaluaciones practicadas por la ASF, la ejecución de este tipo de evaluaciones se fundamenta en dos artículos constitucionales:

- Artículo 79 , fracción I:

“Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar *auditorías sobre el desempeño* en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley”.

- Artículo 134:

“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

Por su parte, en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) se señala en su artículo 12, que la fiscalización de la Cuenta Pública tendrá por objeto: [...] “Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas: a) Realizar auditorías del desempeño de los programas, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía de los mismos y su efecto o la consecuencia en las condiciones sociales, económicas y en su caso, regionales del país durante el periodo que se evalúe; b) Si se

cumplieron las metas de los indicadores aprobados en el Presupuesto y si dicho cumplimiento tiene relación con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales [...].”^{13/}

Asimismo, en el artículo 22, fracción III del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación se indica que la ASF podrá: “Practicar auditorías sobre el desempeño, conforme al Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública, aprobado por el Auditor Superior de la Federación, a fin de comprobar la eficacia, eficiencia y economía con que operan las entidades fiscalizadas en materia de desarrollo social, el grado de cumplimiento de objetivos y metas establecidas en los programas de gobierno, proyectos especiales, políticas y estrategias regionales a que se refiera el Presupuesto de Egresos de la Federación y demás disposiciones jurídicas aplicables, así como verificar el cumplimiento del marco jurídico correspondiente:”

Para poder llevar a cabo este tipo de evaluaciones, la ASF tiene un área especial denominada Auditoría Especial de Desempeño (AED), la cual se organiza por las funciones de gobierno, por lo que cuenta con cuatro direcciones generales:

- Dirección General de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Económico
- Dirección General de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Social
- Dirección General de Auditoría de Desempeño a Gobierno y Finanzas
- Dirección General de Auditorías de Desempeño a Programas Presupuestarios ¹⁴

13 Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se expide la **Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación**, 29 de mayo de 2009, artículo 12, fracción III

Esta tesina se deriva de las prácticas profesionales realizadas en el transcurso de la evaluación de desempeño de la Cuenta Pública 2010 al Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), la cual se desarrolló en la Dirección General de Auditorías de Desempeño al Desarrollo Social, perteneciente a la Auditoría Especial de Desempeño.

En esta dirección los temas de la agenda nacional y que son objeto de fiscalización se pueden agrupar en siete temas: educación, cultura, salud, pobreza, vivienda, agua y seguridad social.

Para llevar a cabo las auditorías de desempeño, se utiliza una estricta metodología la cual está conformada por lineamientos técnicos, los cuales establecen criterios y parámetros a seguir.¹⁵

14 Esta área cambio de denominación durante 2013, anteriormente denominada Dirección General de Auditorías Especiales.

15 En el capítulo siguiente se analizará con mayor detenimiento lo relacionado con la metodología de la AED.

1.5 Sector cultural en México

Con el fin de contextualizar el sector donde se desarrolla la presente tesina, se dará un breve marco general acerca del sector cultural en México, haciendo énfasis en los antecedentes históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Contexto histórico de la preservación del patrimonio y fundación del INAH.

Desde la época prehispánica, los habitantes de lo que hoy es México han generado un vasto patrimonio cultural algunos historiadores afirman que la historia de la patria se puede dividir en tres etapas: la prehispánica, la colonial y la independiente.

Los primeros indicios para proteger el patrimonio se remontan a 1575, cuando la Corona Española por medio del Consejo de Indias, estableció que los santuarios, tumbas, ruinas, adoratorios, así como edificios prehispánicos, pertenecían a la Corona.

Para 1831, se crea el Museo Nacional con un departamento de antigüedades, otro de historia natural y un gabinete de conservación.

En 1862, Benito Juárez inicia el proyecto de Ley de Monumentos, en donde destaca por primera vez la protección hacia el patrimonio cultural:

Artículo 2.- Todas las autoridades políticas y judiciales, vigilarán cuidadosamente, dentro de su respectivo territorio, sobre la conservación de los monumentos. ¹⁶

16_Herminio Sánchez de la Barquera y Arroyo, (2011). **La federalización de la política cultural en México: ¿Alemania como modelo?**, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

En 1897, se expidió otra ley en la que por primera vez en México independiente se reconocía explícitamente que la nación era la propietaria de los inmuebles arqueológicos, para identificar esta parte del patrimonio cultural, la ley ordenó que se levantara una Carta Arqueológica de la República.

En 1905, Justo Sierra fundó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, posteriormente estalló el movimiento revolucionario, y durante el período de consumación en octubre de 1921, José Vasconcelos creó la Secretaría de Educación Pública (SEP), el cambio de instrucción a educación implica un cambio de concepción, pues según Vasconcelos “ el término instrucción se reduce especialmente al aspecto docente; en cambio, el concepto educación, es más amplio y comprehensivo: incluye el arte, la cultura, la civilidad y la higiene”.¹⁷

Vasconcelos se propuso “dar al país una nueva identidad cultural a través de su propio arte, y fortalecer la cohesión e identidad de la sociedad mexicana mediante el conocimiento de nuestra historia y la definición de objetivos futuros compartidos: civilización, democracia, justicia y libertad”¹⁸

Como parte esencial de esta nueva etapa se encontraban el impulso al teatro, la música, la pintura, el deporte y la difusión de la lectura. Durante esta época, los teatros, cines, plazas y jardines de la capital se convirtieron en aulas donde se llevaban a cabo actividades educativas y culturales.

^{17/} Pablo Escalante Gonzalbo; Pilar Gonzalbo Aizpuru; DorothyTanck de Estrada; Anne Staples; Engracia Loyo; Cecilia Greaves L. y Josefina Zoraida Vázquez, (2008). **Historia mínima de la educación en México de México**, COLMEX pag 12

^{18/} **Íbidem.**

“Entre 1921 y 1924, Vasconcelos inaugura dos mil bibliotecas, algunas de la cuales no cuentan con un local fijo y otras no cuentan con más de 50 volúmenes, sin embargo resultan significativas en un país de 15 millones de habitantes, de los cuales 12 millones eran analfabetos. Dicho periodo se volvió célebre por la publicación de los clásicos tirajes masivos, la iniciación de las artes en la educación primaria, el muralismo en edificios públicos, las misiones culturales en las que los artistas capacitaban a los maestros rurales.”¹⁹

El 27 de diciembre de 1933 se promulga otra ley de monumentos tanto arqueológicos inmuebles y los objetos que dentro de ellos se encontraran pertenecían al dominio de la nación, e introdujo el deber, para quienes poseyeran colecciones arqueológicas privadas, de inscribirlas en una “Oficina de Registro de la Propiedad Arqueológica particular”, a cargo del Departamento de Monumentos. El principal problema que se deriva de las leyes de 1930 y 1933, era la falta de jurisdicción. Por lo que en 1934 se promulga la Ley sobre protección y conservación de monumentos arqueológicos e históricos, poblaciones típicas y lugares de belleza natural.

En 1938, el Presidente Lázaro Cárdenas presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de ley con el fin principal de transformar a dicho departamento, en un instituto, es así que el 3 de febrero de 1939, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia.^{20/}

^{19/} “Daniel Coulomb Herrasti (2006). **Aproximación a la política cultural del siglo XXI: Los casos argentino y mexicano**, FLACSO, p.66 ”

^{20/} Diario de Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, (1938). **Proyecto de Decreto Relativo a la Creación del INAH**, México, Considerandos de la Exposición de Motivos.

El objetivo de la creación del INAH fue obtener mejores resultados en los trabajos de investigación, conservación y difusión en arqueología e historia. Para cumplirlo, la figura jurídica del nuevo organismo debía permitirle contar con recursos humanos, materiales y financieros suficientes para el cumplimiento de sus labores.²¹

En 1939 se dictaminó como ilegal el comercio y el saqueo de objetos arqueológicos y se estableció que los sitios arqueológicos son de propiedad federal, por lo que la institución encargada del cumplimiento de la protección de dicho patrimonio sería el INAH, creado ese mismo año. Cualquier tarea de protección y estudio exigía que se conociera con precisión el número y la ubicación de las zonas y monumentos arqueológicos.²²

En 1966 se modificó la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), para establecer la facultad de legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos. Con ello, se expidió en abril de 1972 una nueva Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, y en 1975 su reglamento. Tanto en la ley como en su reglamento se señala que el INAH es la autoridad competente en materia de monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos, y la responsable del Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas, para la inscripción de monumentos arqueológicos e históricos y las declaratorias de zonas respectivas.²³

²¹/ **Ibíd**em, Diario de Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1938.

²²/ Diario Oficial de la Federación, **Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia**, México 1939.

²³/ Diario Oficial de la Federación, **Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas**, México 1972, y **Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas**, México 1975.

Para la década de los ochenta, y con el propósito de atender la falta de financiamiento para otorgar apoyos económicos para la creación del arte, la carencia de autonomía en decisiones culturales ante la dependencia de la SEP; así como la escasez de fomento del arte y la cultura, el 7 de diciembre de ese año se creó el Consejo Nacional para la Cultural y las Artes (CONACULTA), como un órgano administrativo desconcentrado de la SEP, autorizado para coordinar todas las unidades administrativas e instituciones públicas cuya labor es promover y difundir la cultura y las artes.²⁴

Además, el CONACULTA es responsable de coordinar a 10 entidades de cultura:

1. Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH)
2. Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA)
3. Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE)
4. Televisión Metropolitana, S.A. de C.V. (Canal 22)
5. Estudios Churubusco Azteca, S.A. (ECHASA)
6. Cineteca Nacional
7. Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C. (CCC)
8. Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V. (CECUT)
9. Radio Educación
10. EDUCAL, S.A. de C.V.

^{24/} Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, **Decreto por el cual se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes**, México, 1988.

Actualmente, los principales objetivos del INAH es contribuir a la protección, conservación y restauración; así como la promoción y difusión del patrimonio arqueológico e histórico, a fin de asegurar su preservación, de acuerdo con las últimas reformas a la Ley Orgánica del INAH del 23 de enero de 1998.²⁵

En seis años desempeñándome como auditora de fiscalización^{26/} he participado en el sector educativo y cultural, dentro de éste sector he auditado al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) y al Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), siendo éste último el ente fiscalizado que ocupa esta tesina, y que fue sujeto de fiscalización en la Cuenta Pública 2010.²⁷

^{25/} Protección: conjunto de acciones académicas, técnicas y legales que promueven la investigación, identificación (inventarios catálogos y registros), resguardo, recuperación y difusión de los bienes culturales monumentales.

Conservación: conjunto de operaciones interdisciplinarias que tienen por objeto evitar el deterioro del patrimonio cultural tangible y garantizar su salvaguarda para transmitirlo a las generaciones futuras con toda la riqueza de su autenticidad (acciones preventivas y curativas).

Restauración: conjunto de operaciones que actúan directamente sobre el bien, cuando ha perdido parte de su significado o características originales y se intervienen de manera científica y rigurosa para transmitirlo a las generaciones futuras con toda la riqueza de su autenticidad.

²⁶ Pertenezco al servicio fiscalizador de carrera desde el 2008. Véase anexo 01

²⁷ Para consultar las auditorías en las que he participado Véase anexo 02

2. Metodología para la fiscalización superior

Este capítulo tiene como propósito detallar la metodología que utiliza la ASF para ejercer su tarea fiscalizadora y contribuir con la rendición de cuentas, y en específico la metodología de la auditoría desempeño.

En el primer apartado, se describen los macroprocesos que todo tipo de auditoría debe seguir, independientemente de su naturaleza.²⁸

Posteriormente se exponen los 14 lineamientos técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño que se desarrollan con el fin de que las auditorías de desempeño se realicen de manera objetiva.

Para fines del presente informe de prácticas profesionales y con el objetivo de detallar la metodología que conlleva la realización de auditorías de desempeño, en el último apartado se han agrupado en tres momentos claves la aplicación de la metodología:

1. Planeación
2. Desarrollo
3. Seguimiento

²⁸ Véase pág. 20 Cuadro de Tipologías de auditorías

2.1 Macroprocesos de la AED

El esquema bajo el cual opera la ASF está conformado por los Macroprocesos para la Fiscalización de la Cuenta Pública, los cuales son el instrumento técnico, jurídico y administrativo para ejercer la función de fiscalización superior, en ellos se agrupan y clasifican los procesos, subprocesos, etapas y principales actividades de la función fiscalizadora. Cada macroproceso se describe por procesos que se integran por tres tomos²⁹:

- Tomo 1, lo constituye el Marco Rector el cual contiene la visión institucional y establece las normas de fiscalización y su esquema operativo.
- Tomo II, Macroproceso para la Revisión de la Cuenta Pública: define las políticas, reglas y actividades para la planeación y el desarrollo de las auditorías y para la integración de los informes institucionales. Consta de tres volúmenes.
 - Volumen 1. Proceso de Planeación. Establece las reglas de ejecución, describe las principales actividades y hace referencia a los registros. Se compone de dos subprocesos: Planeación Genérica y Planeación Específica, como se describe más adelante en este documento.
 - Volumen 2, Proceso de Desarrollo Para la programación y ejecución de las auditorías y elaboración de los informes de auditoría. Establece las reglas de ejecución, describe las actividades y hace referencia a los principales formatos. Se compone de cuatro Subprocesos: la programación; la ejecución; el informe de auditoría; y la revisión de situaciones excepcionales.

²⁹Auditoría Especial de Desempeño, **Marco Operativo**, Tercera Edición, México, 2011, pág. 11

- Volumen 3. Proceso de Integración de Informes Institucionales. Establece las reglas de ejecución y describe las actividades para la integración del Informe del Resultado.

Comprende la composición de los tomos sectoriales y el de recursos federales transferidos, así como del Tomo Ejecutivo, sobre la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.

- Tomo III. Macroproceso para el Seguimiento de las Acciones y Fincamiento de Responsabilidades, este macroproceso comprende:

- Volumen 1. Proceso de Seguimiento, se refiere a los lineamientos técnicos y criterios relativos a la formulación, promoción o presentación de las acciones, así como al seguimiento de su atención y conclusión; y

- Volumen 2. Proceso de Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias que regula y controla la operación del proceso por la falta de atención o la no solventación de los pliegos de observaciones hasta resolver sobre la existencia o inexistencia de responsabilidades o de abstención de sanción y, en su caso, fincar a los responsables el pliego definitivo de responsabilidades a que se refiere la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Asimismo, la Auditoría Superior de la Federación se rige por su Plan Estratégico 2011-2017, el cual tiene como fin orientar los esfuerzos institucionales de una manera coherente y ordenada.

Los procesos anteriormente descritos son de observancia general para todas las revisiones que realiza la ASF, en el caso particular de las auditorías de desempeño, aunado a lo anterior, se utiliza una estricta metodología la cual está conformada por lineamientos técnicos, los cuales establecen criterios y parámetros a seguir.

2.2 Lineamientos técnicos de la AED

Las auditorías de desempeño cuentan con una rigurosa metodología, además de cumplir con la normativa establecida en el marco general que le es aplicable a toda la Auditoría Superior de la Federación, cuenta con 14 lineamientos técnicos los cuales establecen las políticas de operación y las reglas de ejecución necesarias para realizar auditorías de desempeño³⁰:

Lineamiento 1: La Planeación

Su propósito es identificar los temas de la agenda nacional para seleccionar a los sujetos y objetos susceptibles de ser auditados con motivo de la revisión de la Cuenta Pública. Con base en este lineamiento se establecen los procedimientos lógicos que evitan la discrecionalidad en la determinación de las propuestas de auditoría, de las UAA de la AED, que formarán parte del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública (PAAF) de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Los productos que se derivan de la aplicación de este lineamiento son:

- Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública (PAAF)
- Cédula Análisis-Resumen de Fuentes
- Cédula de Propuesta de Auditoría
- Cédula de Control de Calidad

Lineamiento 2: La Auditiva

³⁰<http://intranet-asf/SitePages/Inicio.aspx>

La auditina corresponde a la programación de la auditoría. Tiene como objetivo estructurar de manera ordenada y con rigor metodológico el proyecto de investigación para llevar a cabo la revisión de la política pública, programa, actividad institucional y/o proyecto autorizado. La auditina es el diseño previo de la auditoría, marca las líneas de investigación para valorar la eficacia, eficiencia y economía con que actuaron los responsables de la operación del programa, así como la calidad del bien o servicio, la competencia de los actores y la percepción del ciudadano-usuario.

Los productos que se derivan de la aplicación de este lineamiento son:

- Cédula de Evaluación del Comité Técnico de Revisión de la Programación. La Auditina
- Metas de Calidad por Grupo Auditor
- Carta de Manifestación de No Conflicto de Intereses
- Cédula de Control de Calidad
- Matriz de Consistencia Lógica de la Política Pública
- Matriz de Consistencia Lógica de los Hilos Conductores de la Fiscalización.

Lineamiento 3: El Resultado: El OnusProbandi

Este lineamiento contiene las disposiciones normativas para que los resultados de las auditorías se construyan con contenido exacto, objetivo, convincente, claro y conciso.

Tiene como propósito establecer que los resultados de auditoría deben contener invariablemente los elementos triádicos de la metodología formulada por la Auditoría Especial de Desempeño: el “deber ser”, el “hecho sustentado en evidencia” y “la observación que resulta del análisis hermenéutico” realizado por el auditor.

Los productos que se derivan de la aplicación de este lineamiento son:

- Oficio de Orden de Auditoría (Dependencias y Entidades)
- Acta de Formalización e Inicio de Ejecución de Auditoría
- Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría,
- Cuestionario de Control Interno
- Oficio de Solicitud de Documentación Complementaria
- Cédulas de Auditoría (Sumarias, Analíticas, Subanalíticas, etc)
- Cédula de Resultados
- Cédula de Integración de Alcance de la Auditoría
- Informe de Supervisión
- Cédula de Evaluación del Comité Técnico de Revisión del Proyecto de Informe al 75%
- Cédula de Control de Calidad

Lineamiento 4: La Confronta

El objetivo de una confronta es presentar los hallazgos encontrados durante la revisión por parte del equipo auditor, y obtener las aclaraciones y confirmación de los entes públicos fiscalizados respecto de los resultados determinados en las auditorías.

En este lineamiento se establecen los procedimientos que debe aplicar el equipo auditor para confrontar con las entidades fiscalizadas, los resultados de la auditoría los cuales deberán desarrollarse en discusión crítica, el examen de las pruebas y de sus correlativos efectos; la evidencia incluye los elementos necesarios y suficientes para orientar al grupo auditor en una de las etapas más importantes del proceso de la auditoría, en el que se enfrenta en un foro de diálogo argumentativo a los representantes de la entidad fiscalizada.

Los productos que se derivan de la aplicación de este lineamiento son:

- Cédula de Resultados

- Oficio de Notificación de Reunión de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares (Preconfronta)
- Acta de Reunión de Presentación de Resultados Preliminares (Preconfronta).
- Acta de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares (Confronta) con observación.
- Acta de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares (Confronta) sin observaciones.
- Oficio de Notificación de Reunión para la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares (Confronta).

Lineamiento 5: Observaciones-Acciones Promovidas

Su propósito es identificar las causas de las desviaciones, sus efectos y riesgos; formular las acciones promovidas y recomendaciones que coadyuven a mejorar el desempeño de las entidades fiscalizadas; corregir las fallas detectadas, e implementar las medidas necesarias para evitar su reincidencia.

Los productos que se derivan de la aplicación de este lineamiento son:

- Cédula de Observaciones, Acciones y Recomendaciones
- Cédula de Evaluación del Comité Técnico de Revisión al Documento “Cédula de Observaciones, Acciones y Recomendaciones

Lineamiento 6: El Dictamen

El elemento clave de este lineamiento para las auditorías de desempeño, es el pronunciamiento u opinión que deberá referirse al grado de cumplimiento de objetivos y metas, así como, de la eficacia, eficiencia, economía, competencia de los actores y calidad de la política pública, programa, proyecto, fondo o rubro examinado. Una vez que se elabora el dictamen se integra al cuerpo del Informe de Auditoría

Lineamiento 7: El Informe de Auditoría

El Informe de Auditoría (IA) debe ser claro, objetivo, conciso y de calidad, y los resultados que se presenten deben ser relevantes y de utilidad.

En este lineamiento se establecen los aspectos normativos, así como la descripción detallada de los apartados que conforman el diseño y estructuración del Informe de Auditoría para su registro en el SICSA.

Los productos que se derivan de la aplicación de este lineamiento son:

- Cédula de Evaluación del Comité Técnico de Revisión (Informe de Auditoría).
- Cédula de Evaluación del Comité Interno de Revisión del Informe de Auditoría.
- Oficio de envío del Informe de Auditoría a las áreas revisoras.
- Oficio de atención a las sugerencias de las áreas revisoras.
- Oficio en el que se indica que el Informe de Auditoría que se encuentra en SICSA es la versión definitiva.

Lineamiento 8: El Expediente de Auditoría

El objetivo del Expediente de Auditoría es integrar los documentos, los registros, las cédulas y los papeles de trabajo que sustentan el desarrollo de la auditoría. En conclusión, es la evidencia documental del trabajo del auditor.

Este lineamiento se refiere a la integración, al cierre de cada etapa, del expediente de auditoría, e incluye la documentación relativa a la planeación, ejecución, desarrollo y elaboración del informe de la auditoría. El Expediente de Auditoría debe contener la información suficiente de una auditoría dada, que permita a un auditor experimentado que no ha tenido ninguna conexión anterior con la auditoría, conocer la evidencia que respalda las conclusiones del auditor.

Los productos que se derivan de la aplicación de este lineamiento son todos los productos obtenidos de la aplicación de los 14 lineamientos técnicos.

Lineamiento 9: Ficha de Auditoría

Este documento se elabora una vez que se ha terminado el Informe de Auditoría, debe contener los datos de Identificación, el objetivo de la Auditoría, el alcance, los resultados, el resumen de Observaciones y acciones emitidas y el Dictamen. El mensaje de este documento debe ser claro, y su forma impecable.

El producto que se deriva de la aplicación de este lineamiento, es una ficha que se anexa al informe de auditoría

Lineamiento 10: Presentación Gráfica de las Auditorías

La presentación gráfica de la auditoría es considerada por la Auditoría Especial de Desempeño de primera importancia, al estimar que su trabajo debe servir no únicamente para los expertos e interesados de manera directa en el campo de la fiscalización y la rendición de cuentas, sino para que la sociedad en general, mediante los medios idóneos, conozca el trabajo que se realiza para alcanzar mejores resultados en la gestión gubernamental.

El lenguaje que se maneja en la auditoría difiere sustancialmente del que se usará para explicar los aspectos más importantes de la misma a todo el público en general.

Los productos que se derivan de la aplicación de este lineamiento son:

- Cédula de Evaluación del Comité Técnico de Revisión AED
- Cédula de Calificación de las Presentaciones en Power Point

Lineamiento 11: Nota de Difusión

Las Notas de Difusión se elaboran una vez que se ha presentado el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública; Deben contener muy claro el mensaje que se quiere comunicar y, en su forma, deben ser impecables por su redacción, este documento no forma parte del IA, se da a conocer una vez que el informe tiene carácter público, y generalmente son los que utilizan los medios de comunicación, para difundir los principales hallazgos de la auditoría.

Lineamiento 12: Materiales para la Comparecencia

Su propósito consiste en especificar el conjunto de documentos que se deben recopilar y elaborar para preparar la información que permita dar respuesta a los cuestionamientos que los diputados generen en las comparecencias ante la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, y que tienen lugar una vez que se ha entregado el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública correspondiente.

Lineamiento 13: Premiación de Auditorías

La premiación de las auditorías de desempeño y especiales se fundamenta en el marco de la política de calidad de la Auditoría Superior de la Federación que establece lo siguiente:

1. Conforme a su misión y visión estratégica la Auditoría Superior de la Federación (ASF) deberá mejorar continuamente la calidad de la operación de sus procesos,

adoptando las mejores prácticas en la materia, a fin de que los informes emitidos cumplan en forma objetiva, imparcial y oportuna con las disposiciones establecidas en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2. Propiciar que el personal involucrado en la ejecución de los procesos de la ASF, sea competente y opere bajo los principios de profesionalismo, objetividad, imparcialidad, honestidad, confiabilidad, responsabilidad e integridad.

Este lineamiento se refiere a las actividades que se llevan a cabo para reconocer el trabajo del equipo de auditoría, tiene como fin establecer el marco de referencia para evaluar mediante parámetros cualitativos y cuantitativos las auditorías de desempeño y especiales que por sus atributos merecen ser consideradas dentro de las categorías de: paradigmáticas, de alta calidad o de calidad, a efecto de reconocer el esfuerzo, compromiso y responsabilidad del equipo auditor, además, de que podrán constituirse en modelos para futuras auditorías.

Los productos que se derivan de la aplicación de este lineamiento son:

- Matriz Resumen de Calificaciones
- Cuadro Resumen para el Control de los Reconocimientos

Lineamiento 14: Seguimiento a recomendaciones al desempeño, recomendaciones y acciones promovidas.

Este lineamiento señala los criterios y actividades que deben observar los servidores públicos adscritos a la AED para el seguimiento y conclusión de las observaciones y

acciones promovidas que se formulen en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública, así como para verificar los impactos de las acciones realizadas en las entidades fiscalizadas o en las políticas públicas auditadas.

Los productos que se derivan de la aplicación de este lineamiento son:

Cédula de Control para el Seguimiento de los Plazos Previstos en la Normativa Institucional para la Solventación de las Acciones Promovidas

- Dictamen Técnico Simplificado
- Cédula de Seguimiento de Control Interno
- Oficio en el que la ASF se pronuncia sobre la atención de una solicitud de aclaración
- Oficio en el que la ASF se pronuncia sobre la no atención a una recomendación o recomendación al desempeño
- Oficio en el que la ASF se pronuncia sobre la no solventación de una solicitud de aclaración.

Estos lineamientos representan una guía puntual para los auditores, y se llevan a cabo durante un período aproximado de un año.

2.3 Procesos clave en la metodología de la AED

Este apartado ha sido diseñado para incluir aquellos elementos clave de la metodología antes descrita, que permitan relatar las prácticas profesionales realizadas de una forma ordenada y resaltando los aspectos que se consideran pilares y que permitan guiar al lector por el camino de la fiscalización. Para ello, se agruparon en 3 grandes procesos:

- Proceso de planeación
- Proceso de Desarrollo
- Proceso de Seguimiento de Acciones

2.3.1 Proceso de Planeación.

El propósito de planeación es determinar los objetivos de la auditoría así como las técnicas analíticas que se aplicarán.

La planeación en la ASF se divide en dos subprocesos: planeación genérica y específica³¹:

“La Planeación Genérica se refiere a las actividades relacionadas con la declaración de los procedimientos y requisitos para la elaboración y diseño del PAAF; éstos se publican en los Criterios Generales para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, Proceso de Planeación.

La Planeación Específica se relaciona con las actividades encaminadas a la integración, validación y aprobación del PAAF. Inicia con la selección de sujetos y objetos por

³¹ Pertenecen al Tomo II Macroproceso para la revisión de la Cuenta Pública, Volumen 1.- Proceso de Planeación

fiscalizar y concluye con el registro de los movimientos de altas, bajas y modificaciones de auditorías del ejercicio fiscal en revisión.³²

Para llevar a cabo la planeación de la AED utiliza el primero de sus lineamientos con lo cual se identifican los temas relevantes de la agenda nacional que serán analizados para posteriormente genera las propuestas de auditoría que integran el Programa Anual de Fiscalización de la Cuenta Pública (PAAF).

Se presenta a continuación un esquema que permite identificar los productos que se obtienen de la aplicación del Lineamiento técnico número 1:

Producto	Fin	Descripción
Análisis-Resumen de Fuentes	Comprende la heurística y hermenéutica realizada en cada una de las propuestas de auditoría	En la planeación el análisis de fuentes es relevante, ya que con él se identifican los problemas estructurales y coyunturales del ente que será objeto de revisión, así como las variables programático-presupuestales y de desempeño que justificará la elección del programa o proyecto por auditar.
Cédula de Propuestas de Auditoría	Valora cada una de las propuestas de auditoría a fin de determinar las que serán sometidas a la consideración del Auditor Especial de Desempeño y de éstas, las que se someterán a la consideración del Auditor Superior de la Federación	Es necesario considerar los siguientes elementos: la Visión Estratégica de la ASF; las fuentes genéricas de información; los criterios de selección de irrefutabilidad, institucionales y particulares de la AED; y las reglas de decisión. Con estos elementos se debe elaborar una cédula por cada propuesta de auditoría, a fin de obtener una calificación cuantitativa y otra cualitativa.
Cédula de Control de Calidad	Se registran los comentarios del Comité Técnico de Revisión a las propuestas presentadas al Auditor Especial de Desempeño.	Para verificar la calidad de las propuestas de auditoría, se integra el Comité Técnico de Revisión de la AED, el cual estará conformado por: el Auditor Especial de Desempeño; sus asesores y consultores técnico y jurídico; y el director general, el director de área, el subdirector y el jefe de departamento, responsables de cada una de las auditorías propuestas. En las reuniones de trabajo que se celebren con el Auditor Especial de Desempeño para someter a su consideración las propuestas de auditoría, se tomará nota sobre los comentarios y sugerencias de las auditorías presentadas. Toda esta información deberá asentarse en una Cédula de Control de Calidad (PA30/T003), a fin de dar seguimiento a los compromisos adquiridos por el grupo auditor

De esta manera se concluye la primera etapa del proceso de auditoría en la AED.

³² Auditoría Especial de Desempeño, **Marco Operativo**, Tercera Edición, México, 2011, p. 183

2.3.2 Proceso de Desarrollo

El proceso de desarrollo se conforma por 4 subprocesos:

- a) Programación
- b) Ejecución
- c) Informe de auditoría
- d) Revisión de situaciones excepcionales

Una vez que se autorizan las propuestas de auditoría en el PAAF, se procede a elaborar un proyecto con el rigor metodológico de investigación, y que será la guía para comprender y elaborar las hipótesis que marcaran el camino para poder realizar una o más auditorías, dicho documento se denomina: "Auditina".

La auditina es el resultado del subproceso de programación, es elaborada de acuerdo al Lineamiento técnico número 2, y se conforma por los apartados siguientes.

1. Aprobación de la auditoría
2. Comprensión del programa
3. Abducción de la auditoría
4. Metodología
5. Asignación de recursos y establecimiento de medidas de supervisión y control de la auditoría
6. Registro de la auditoría en el Sistema de Control y Seguimiento de Auditoría (SICSA).

De acuerdo con el lineamiento técnico número 2 en las revisiones de desempeño la auditina “debe marcar las líneas de investigación para valorar la eficacia, eficiencia y economía de la actividad institucional, programa y/o proyecto por auditar, así como la calidad del bien o servicio, la competencia de los actores y la percepción del ciudadano – usuario. En el caso de las revisiones especiales la investigación se debe centrar en aquellos elementos asociados a los procedimientos y acciones en los que, dada la complejidad o particularidades de las operaciones, programas o procesos se requieran.”³³

1. Aprobación de la auditoría

En el primer apartado de la auditina se compone por la comprobación de que la auditoría cuenta con la autorización de la ASF. En este apartado, el grupo auditor debe demostrar mediante un trabajo hermenéutico que existe una vinculación total entre la entidad que opera el programa y el nombre de la política pública.

El auditor siempre debe responder a las preguntas: ¿Qué problemática pretende resolver el programa o proyecto por auditar?; ¿Qué resultado obtuvo? y ¿Por qué cambió? Nunca debe hacerse una relatoría de hechos sin sentido.”³⁴

2. Comprensión del programa

Una vez identificados los aspectos que dieron origen al problema y resuelto los cuestionamientos anteriores, se empieza a detallar la comprensión del deber ser.

³³ Lineamientos técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño 2. **La auditina**, DELT30DP01, Versión 08 abril de 2011, pág. 15

³⁴ IBID. Pág. 23

“La fiscalización consiste en comparar, analizar y dictaminar el ser o hecho respecto del deber ser. El deber ser del objeto de estudio se establece en los enunciados normativos contenidos en las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y demás documentos rectores como planes, programas, reglas de operación, lineamientos, convenios y contratos.

Son cuatro las áreas fundamentales de la fiscalización: la comprobación del cumplimiento de la legislación vigente, la verificación de la observancia a las normas de la contabilidad pública, la revisión y análisis del cumplimiento de los objetivos y metas, así como la comprobación y justificación del uso eficiente de los recursos.

En este contexto, es fundamental que el equipo auditor identifique el deber ser del objeto y sujeto por auditar. La identificación y comprensión del deber ser se sustentan en la revisión y análisis de dos aspectos fundamentales: el objetivo y el esquema diseñado para la operación. En cuanto al objetivo, la revisión y análisis debe realizarse en dos dimensiones: la primera para identificar la correspondencia del objetivo establecido en la programación anual respecto de los definidos en el Programa Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo, así como con los expresados en las Reglas de Operación. En una segunda dimensión, el equipo auditor debe identificar los conceptos clave: se debe precisar qué problemas básicos se busca resolver con la política pública; si los conceptos clave que están expresados en el objetivo son medibles y si se encuentran vinculados con indicadores estratégicos.”³⁵

Es importante realizar un esquema de operación, que permita identificar el proceso que el o los entes siguen para la ejecución del programa o política pública por auditar; uno de los

³⁵ IBID., pág. 24

aspectos básico de la comprensión de la política pública es definir los referentes³⁶, para tal efecto, el grupo auditor debe identificar los conceptos básicos de los diferentes procesos de la gestión gubernamental: objetivos, esquema operativo, sistema de rendición de cuentas, y sistema de supervisión y control; posteriormente se define el significado lingüístico de los conceptos e interpretar el deber ser, finalmente se solicita el glosario de términos a los diseñadores y operadores del programa para comparar la definición de los conceptos.³⁷

Una vez determinados los referentes, el equipo auditor debe definir los universales; estos le permitirán precisar el alcance de las políticas públicas, así como el ámbito en que se desarrollan las acciones de gobierno.

Recordemos que en la etapa previa al desarrollo, ya se identificaron los resultados obtenidos del programa o política pública, y por lo tanto a estas alturas ya es posible realizar una revisión desde diversos enfoques que nos permita comprender los resultados que alcanzó el programa o política pública presente.

Si bien la investigación y el análisis de los resultados retroalimentan las diversas partes constitutivas de la auditina, en este apartado deben desarrollarse tres aspectos fundamentales: los resultados obtenidos en los procesos clave; el alcance de los indicadores estratégicos; y las fortalezas y debilidades que en otros estudios recientes se han observado, detallando la base metodológica y los indicadores utilizados para sustentar los resultados. Cuando en la auditina se emita una opinión o un juicio es necesario mencionar la fuente de donde proviene.

³⁶En el Diccionario de la Real Academia Española se define el término "referente" como aquel que se refiere o expresa algo, el cual no tiene un significado preciso, debido a que hace referencia a un objeto y sujeto sin definirlo con precisión.

³⁷ IBID., pág. 25

Hasta este punto, ya se identificó el origen que dio paso a la implementación del programa o política pública, sabemos cómo opera, conocemos con precisión todos los términos y conceptos que intervienen en este proceso y además, identificamos cuales fueron sus resultados obtenidos, por lo que tenemos los elementos suficientes para determinar el busilis de la política pública, y con ello concluir el apartado de la comprensión.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, el busilis es el punto en que estriba la dificultad o problema.

“Para la auditoría representa la síntesis o el simple de la política pública, programa o proyecto objeto de revisión; se entiende como el referente que controla todo el proceso de revisión; tiene relación con los objetivos de la auditoría, la quiddidad, con la hipótesis central, con los resultados clave y finalmente con el dictamen. En este marco, existen dos aplicaciones del término: busilis del hacer y busilis de la teoría del cambio.

El primero, hace referencia a lo simple de lo que la política pública o programa precisa que se debe hacer; en cambio, el segundo es el simple de lo que la política pública o programa pretende resolver.

Para construir estos dos busilis invariablemente se debe responder a dos cuestionamientos básicos “¿qué hace el programa? y ¿para qué lo hace?”³⁸

En el desarrollo del capítulo IV de esta tesina, se podrá apreciar con puntualidad cómo se determina el busilis de hacer y de la teoría del cambio.

³⁸IBID, pág. 29

3. Abducción de la auditoría

La abducción se entiende como el conjunto de los planteamientos, razonamientos o silogismos que proporcionan un conocimiento probable. Ésta representa la elección de una hipótesis que sirve para explicar determinados hechos, sin que todavía se hubiese comprobado.

Este apartado es considerado como uno de los más importantes debido a que lo que se desarrolla en él, es lo que se va a realizar durante la ejecución de las auditorías.

Es aquí donde se desarrolla el mapa de la auditoría, el cual incluye los objetivos, las hipótesis y las preguntas que conlleva.

También se precisa el alcance de la revisión, el cual está determinado por la profundidad temática, la temporalidad que corresponde a la revisión, el presupuesto ejercido y las unidades objeto de revisión.

La auditoría se evaluará por el logro de sus objetivos, los cuales debieron ser previamente señalados y seleccionados al comienzo de la revisión. Al final de la auditoría, los objetivos deben ser identificables con los resultados; es decir, deben estar respondiendo a los objetivos propuestos.

El objetivo de la auditoría es el tronco del árbol de abducción de la revisión, a partir del cual se generan ramas específicas que también se transforman en objetivos particulares de la revisión y la guía específica de cada apartado del informe que se presentará al final.

Los objetivos generales dan origen a los específicos que indican lo que se pretende realizar en cada una de las etapas de la auditoría. Éstos deben ser evaluados en cada paso para conocer los distintos niveles de resultados.

Para cada busilis (del hacer y de la teoría del cambio) se deben formular las preguntas clave, cada una de ellas, deberá tener una respuesta hipotética y se clasificarán en una de las cuatro categorías siguientes: resultados del programa; imputabilidad de los resultados al programa; vínculos entre procesos y resultados; y preguntas comprensivas. Es así como se obtiene la quiddidad.

Es importante resaltar la necesidad de que la auditoría contenga sólo preguntas demostrables conforme a los objetivos establecidos.

En las auditorías de desempeño, existen seis conceptos claves en la auditoría, para poder construir un mapa de auditoría, fijando los propósitos que persigue, sus alcances y los principales conceptos que serán revisados para evaluar el desempeño de las entidades, con base en las tres "E", y las tres "C".

AUDITORÍAS DE DESEMPEÑO, CONCEPTOS CLAVE		
Vertiente	Definición	Metodología a aplicar:
LAS TRES "E" Todo desempeño se mide por el resultado obtenido y se compara con los costos y otros elementos adversos que hacen improbable su realización		
Eficacia	Hacer que un resultado improbable ocurra;	<ul style="list-style-type: none"> Identificar los objetivos estratégicos de la política pública, los cuales describen lo que se requiere mediante esa política. Dichos objetivos deben ser congruentes con los señalados en el PND y el programa sectorial, y son los que reflejan efectivamente el logro de sus objetivos. Identificar los indicadores estratégicos, los cuales deben estar referidos al logro de los objetivos del programa o actividad institucional, por lo que es indispensable elegir los indicadores que reflejen con mayor claridad el logro de esos objetivos. Cada política pública tiene particularidades en lo que se refiere a su naturaleza, enfoque y alcance, y los parámetros de medición que se elijan deben mostrar dichas características. Realizar un análisis hermenéutico del comportamiento de los indicadores estratégicos que permita validar el cumplimiento o no, de los objetivos definidos en la política pública.
Eficiencia	El menor costo posible, social y económicamente hablando, para que ocurra el resultado	<ul style="list-style-type: none"> Identificar las operaciones clave. Identificar todos los procesos y procedimientos establecidos que permiten que las políticas públicas se materialicen. Identificar los indicadores de gestión. El grupo auditor debe identificar todos aquellos indicadores que permiten medir el cumplimiento o no de los procesos y metas comprometidas. Realizar un análisis hermenéutico sobre la utilización de los insumos y productos, así como del comportamiento de los indicadores de gestión, para determinar la viabilidad y el cumplimiento de los procesos y procedimientos.
Economía	La razón entre el mínimo costo y el máximo de rendimiento	<ul style="list-style-type: none"> La economía se puede determinar mediante la comparación del costo unitario real contra el costo unitario presupuestado; o el costo unitario real del ente público auditado con el de empresas con servicios similares, por ejemplo servicios educativos o de salud; o el costo unitario real contra estándares internacionales, como es el caso del costo por barril de petróleo crudo. La economía también se puede analizar desde el punto de vista del costo-beneficio del programa. Esto requiere la cuantificación monetaria de los dos elementos. Determinar cuál fue el costo para la obtención de los bienes y servicios requeridos puede ser relativamente fácil; lo difícil es contar con información sobre el beneficio cuantificado en unidades monetarias. Por ejemplo, en materia de salud ¿cómo cuantificar las vidas que se salvan por aplicar exámenes oportunos para prevenir el cáncer cervicouterino?
Las tres "C" se refieren a la competencia de los actores públicos, a la calidad del bien o servicio que se ofrece y a la satisfacción del beneficiario-usuario.		
Competencia de los actores	Se refiere a quienes realizan las tareas en el sector público: las instituciones y los servidores públicos.	<ul style="list-style-type: none"> Para analizar la competencia de los actores, nos formulamos preguntas tales como: ¿la institución cuenta con un fundamento jurídico que señale de manera clara su mandato y los objetivos?, ¿la entidad cuenta con normas y manuales o reglas de operación? ¿tiene una estructura orgánica adecuada a su mandato?, ¿el servidor público es competente para realizar su función?, es decir, ¿sabe hacer su función? ¿es el mejor? El Servicio Profesional de Carrera es uno de los elementos

		<p>que se debe valorar cuando se efectúa una auditoría sobre la competencia de actores. Éste servicio de carrera parte de una planeación estratégica que fija objetivos sociales claros, realizables y retadores; fundamenta el ingreso y la permanencia del personal en la administración pública según evaluaciones objetivas y transparentes de sus capacidades, competencias y desempeño, tanto personal como organizacional. Es una herramienta que ayuda al gobierno a ser más eficiente, más profesional y contribuye a elevar la calidad de los servicios públicos que recibe la ciudadanía.</p>
<p>Calidad del bien o servicio y el ciudadano-usuario</p>	<p>Tiene como objetivo generar reformas en la administración del sector público para mejorar la capacidad de respuesta y sensibilidad de las instituciones del sector público, al requerir y alentar un mayor énfasis en el rendimiento.</p>	<p>La publicación del Servicio de Administración Pública de la OCDE titulada "La Administración como Servicio: el Público como Cliente" sugiere que los componentes de una prestación de servicio se hacen conforme a los requerimientos del cliente o ciudadano-usuario, los cuales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Transparencia. Los ciudadanos-usuarios deben saber cómo trabaja la administración, quién es responsable de qué cosa y con qué remedios se cuenta en caso de que las cosas no salgan como es debido. -Participación del ciudadano-usuario. Los ciudadanos se resisten a ser tratados como receptores pasivos de aquello que la administración pone en sus manos. -Satisfacción de los requerimientos del ciudadano-usuario. En la medida en que sea posible, se debe ofrecer a los ciudadanos servicios que correspondan a su particular situación. Los servicios del tipo "una talla le queda a todos" ya no son apropiados. -Disponibilidad. Los ciudadanos deben tener facilidad de acceso físico a la administración a horas convenientes y se les debe ofrecer información en lenguaje simple y llano. -Oportunidad. Significa que el bien o servicio debe estar disponible cuando lo requiera el ciudadano. -Alternativas para el ciudadano. Éste debe tener la oportunidad de elegir
<p>Satisfacción del beneficiario-usuario</p>		<p>Para medir la satisfacción del ciudadano-usuario las encuestas son un medio idóneo para conocer de manera específica diversos aspectos relacionados con la prestación de servicios públicos, y la percepción que los beneficiarios tienen del mismo.</p>

Es importante señalar que no todas las auditorías contienen los seis elementos anteriormente descritos, esto debido a la propia naturaleza del programa sujeto a revisión, una vez que se identifican los conceptos a revisar y con el fin de esquematizar de manera gráfica todos los aspectos que se han analizado a lo largo de la auditina, se elaboran dos matrices: a) matriz de consistencia lógica de la política pública; b) matriz de consistencia lógica de los hilos conductores de la fiscalización.

La primera tiene como propósito conocer que se quiere resolver, se esquematiza mediante los hilos conductores a la política pública y poder definir el alcance de la fiscalización ya sea de todos los hilos, de un hilo o de parte de un hilo.

Podemos afirmar que esta matriz es un conocimiento del todo que permite seleccionar las partes a revisar sin descuidar el sentido general de la política pública.

Esta matriz incluye como apartados los siguientes: la identificación de la problemática que dio surgimiento a la política pública, el marco legal-normativo, los instrumentos programático-presupuestales, los documentos de rendición de cuentas y los busilis de la política pública.

Por su parte, la matriz de consistencia lógica de los hilos conductores de la fiscalización tiene como objetivo conocer el diseño, operación y evaluación de la política pública para definir el alcance de la fiscalización. Se trata de conocer qué se puede auditar.

La matriz de consistencia lógica de los hilos conductores de la fiscalización comprende por lo menos los siguientes elementos: hilo conductor, el marco jurídico - normativo, el marco programático - presupuestal específico y genérico vinculado a cada hilo conductor, la matriz de marco lógico en el Sistema de Evaluación del Desempeño, el marco de rendición de cuentas específicos y el detalle de los componentes de la abducción.

4. Metodología

Para la auditoría el equipo de trabajo debe utilizar un enfoque cuantitativo y/o cualitativo.

La revisión cuantitativa maneja números, por lo cual, los informes estarán basados en el significado de las relaciones estadísticas. La cualitativa comprende el uso de palabras y

tiende a utilizar entrevistas no estructuradas y técnicas de observación, y el informe toma forma de narrativa.

5. Asignación de recursos y establecimiento de medidas de supervisión y control de la auditoría

Para cumplir con el Programa Anual de Auditorías, para la Fiscalización de la Cuenta Pública que corresponda (PAAF) aprobado por el ASF, y determinar con precisión el alcance de cada una de las auditorías, es necesario que en la auditoría se valore la disponibilidad de los recursos humanos, materiales y de servicio, y financieros.

6. Registro de la auditoría en el Sistema de Control y Seguimiento de Auditoría (SICSA).

Este apartado se conforma por:³⁹:

- a) Guía de Auditoría: Guía de Auditoría, en la cual se especifiquen los procedimientos por aplicar, las fechas de inicio y término previstas, el alcance de la revisión y la identificación de áreas por evaluar.
- b) Programa de Supervisión. Una vez determinado cada uno de los procesos para dar cumplimiento a los objetivos de la auditoría, es necesario asignar los trabajos a los responsables de la ejecución a efecto de que éstos se desarrollen bajo un contexto de coordinación y en los tiempos que fueron definidos en la Guía de Auditoría
- c) Orden de Auditoría y Personal Comisionado: Conforme a la Normativa Institucional para la Fiscalización de la Gestión Gubernamental.- Tomo II.- Macroproceso para la Revisión de la Cuenta Pública.- Volumen 2.- Proceso de Desarrollo, en el

³⁹ IBID PAG 144

subproceso de Programación el AED debe enviar la orden para realizar auditoría y comunicar la relación del personal comisionado, para lo cual se llenará el formato determinado

- d) Acta de Formalización e Inicio de la Auditoría: Asimismo, y conforme a la misma normativa antes señalada, en esta acta debe quedar constancia del requerimiento de información entregado para la ejecución de la auditoría, así como de la solicitud de designación de un enlace para el desarrollo de los trabajos correspondientes.

Una vez que el grupo auditor concluye la elaboración de la auditina, ésta debe ser revisada en primera instancia por el subdirector y después por el director de área. Posteriormente, el documento debe ser sometido a la revisión y aprobación del director general y, una vez aprobado, debe remitirse al Comité Técnico de Revisión de la Auditoría Especial de Desempeño (CTR/AED) para su revisión y aprobación.

El Comité Técnico Revisor es un cuerpo colegiado que tiene como propósito analizar, debatir y mejorar el contenido de la auditina, del informe al 75% y de la presentación gráfica (powerpoint).

Este comité estará integrado por un presidente y por el grupo asesor, el presidente es el auditor especial de desempeño el cual es el responsable de determinar y emitir la evaluación sobre el contenido del documento materia de análisis.

Como resultado de la reunión con el AED y sus asesores la auditina puede tener seis escenarios:

ESCALA	DESCRIPCIÓN
Segunda vuelta	No cumple con los requisitos del lineamiento. El documento puede irse a tantas vueltas como sea necesario, en tanto no cumpla con los requisitos de calidad.
Aprobada con salvedades.	Cumple, en lo general, con el lineamiento, pero tiene errores en capítulos o en la interpretación hermenéutica. En conclusión, tiene errores de importancia.
Aprobada con indicaciones de mejora	Cumple con el lineamiento, pero algunos capítulos muestran inconsistencia en la lógica, y se requiere trabajarlos.
Aprobado con indicaciones de perfeccionamiento	Cumple con el lineamiento. Existe la posibilidad de aumentar la calidad del documento.
Aprobada con mención.	Cumple con el lineamiento; además, la calidad supera el estándar.
Paradigmática	Cumple con el lineamiento y, por la calidad lograda, se puede considerar como ejemplar, antológica o modelo a seguir.

Una vez aprobada la auditina, el grupo auditor contará con el visto bueno del Auditor Especial de Desempeño para aperturar los trabajos de la auditoría.

Para el efecto, es necesario preparar un documento denominado "oficio de orden de auditoría", donde se comunica a la entidad el personal comisionado. Asimismo, se requiere que el personal elabore el oficio de solicitud de documentación e información para desarrollar los trabajos de auditoría.

Con esos elementos, el grupo auditor deberá convocar a la reunión de apertura de la auditoría. Para ello, es recomendable que por parte del ente auditado estén presentes, en la medida de lo posible, las autoridades de mayor jerarquía (subsecretarios, directores generales de las entidades etc.). Conforme a la normativa aplicable, deberá levantarse un Acta de Formalización e Inicio de la Auditoría.

A continuación se presenta el cuadro que resume este subproceso:

Entradas y Salidas del subproceso de programación		
Entradas	Actividades principales	Salidas
PAAF Indicadores de Revisión para la Fiscalización de la Cuenta Pública	Programar actividades y procedimientos de auditoría con base en el análisis de la información proporcionada por la entidad fiscalizada	Guía de Auditoría
Indicadores de Revisión para la Fiscalización de la Cuenta Pública. Lineamientos técnicos de la auditoría especial de desempeño- 2- La Auditina	Para desarrollar una auditoría de desempeño, es requisito indispensable presentar un proyecto de auditina, conforme lo indica el lineamiento técnico número 2.	Auditina
PAAF Macroproceso para la Revisión de la Cuenta Pública, Volumen 1 Proceso de Desarrollo	Para el acto de apertura es necesario elaborar un oficio con el fin de dar a conocer la fecha de inicio de los trabajos de auditoría.	Oficio de Orden de Auditoría

b) Ejecución

Una vez aperturada la auditoría, comienzan los trabajos de ejecución y con ello la aplicación del Lineamiento técnico número 3 “El OnusProbandi”.

Este lineamiento tiene como propósito establecer que los resultados de auditoría deben contener invariablemente los elementos triádicos de la metodología formulada por la Auditoría Especial de Desempeño: el “deber ser”, el “hecho sustentado en evidencia” y “la observación que resulta del análisis hermenéutico” realizado por el auditor

Durante la elaboración de la auditina, se elaboró la guía de auditoría, en la cual se asientan los procedimientos de auditoría, se señala que se va a revisar, con que fundamento y la documentación que se requerirá.

En esta etapa se pone en práctica dicha guía de auditoría, que junto con el mapa de auditoría, señalan el camino a recorrer.

Para hacer que el resultado de la revisión sea objetivo, claro, convincente y exento de interpretaciones erróneas, éste debe estar respaldado por evidencia suficiente, competente, relevante y pertinente.

Para obtener este tipo de evidencia se aplican las técnicas de auditoría definidas como los métodos prácticos de investigación y prueba.

Las técnicas de auditoría, dependiendo de sus características y condiciones de aplicación se clasifican en: “Documentales”, “Verbales”, “Visuales” e “Informáticas”.

Documentales: Son las que requieren básicamente del análisis y evaluación de documentos e informes redactados por la entidad fiscalizada en el desarrollo de sus actividades.

Verbales: Se aplican por medio de una relación directa con el servidor público de la entidad fiscalizada o tercero responsable o relacionado con la operación sujeta a revisión.

Visuales: Se realizan en presencia física dentro del área de operación de las actividades sujetas a revisión.

Informáticas: Se realizan en un entorno de sistemas de información por computadora o relativas al procesamiento de datos e información.

Para garantizar que el resultado sea exacto, fiable y sin error de interpretación es necesario que éste se construya con el rigor metodológico que establece la normativa

institucional y los lineamientos de la Auditoría Especial de Desempeño. El proceso para lograrlo requiere que el auditor interactúe constantemente entre los objetivos de la auditoría; los métodos, los procedimientos y técnicas de auditoría para recabar la evidencia suficiente, competente, relevante y pertinente; y para realizar el análisis hermenéutico sobre la correcta interpretación de la información.

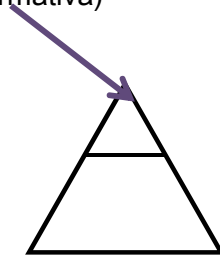
Con el mapa de auditoría, el auditor definió los temas y la profundidad que pretende en cada resultado y, en consecuencia, en el informe de la revisión. El proyecto de la auditoría que se deriva del mapa es la construcción de los resultados, sin él se mostrará algo diferente de lo pensado. Realizar una auditoría sin el proyecto, genera una gran probabilidad de llegar a resultados totalmente diferentes y con un alto grado de incertidumbre.

Todos los resultados deberán tener invariablemente una estructura triádica, la cual se detalla a continuación:

El deber ser estará contenido en el mandato legal o normativo, así como los estándares nacionales e internacionales. El grupo auditor debe constatar que el documento que contiene el deber ser, fue autorizado por la autoridad competente y que es vigente para el periodo revisado.

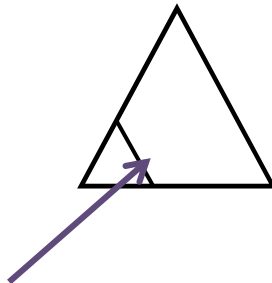
El deber ser tiene que quedar evidenciado en el ángulo superior de la Triada:

El deber ser (lo que establece la normativa)



La presentación de los resultados con base en el deber ser, se demuestra con la evidencia suficiente, competente, pertinente y relevante, respecto del mandato legal, normativo y/o los estándares utilizados.

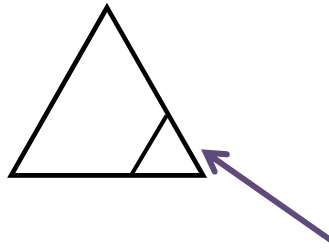
Esta parte corresponde con el ángulo inferior izquierdo de la Triada.



RESULTADOS (lo que es, los hechos)

El posicionamiento de la ASF se refiere al dictamen del grupo auditor, en el que debe señalar si se cumplió o no el mandato. En todos los casos debe hacerse explícito el pronunciamiento respecto del deber ser que se señaló al iniciar el resultado.

Esta parte corresponde con el ángulo inferior derecho de la triada.



OBSERVACIONES (Acciones promovidas)

En conclusión, el deber ser estará sustentado en las funciones, atribuciones y obligaciones del ente, conforme a sus objetivos y metas establecidas en los documentos oficiales. El grupo auditor evitará presentar tríadas débiles, en las que el deber ser se define con base en un enunciado general, o en un buen propósito. Una tríada será sólida en la medida en que se sustente en un mandato, norma concreta o un referente de aceptación universal, no en una generalidad. Verter datos en un resultado sin un deber ser, lo convierte en un informe de labores, sin potencia explicativa.

Si en el resultado se muestra que el ente cumplió con su deber ser, es considerado como “sin observaciones”; por el contrario si el resultado demuestra uno o más incumplimiento es un resultado “con observaciones”. De estas observaciones, nacen las recomendaciones al desempeño, como más adelante se detallará.

Los resultados que se elaboren deben contar invariablemente con la estructura triádica, una vez que se desarrollaron todos los procedimientos de la guía de auditoría, estos resultados son los que alimentan el informe al 75%, denominado de esta manera, porque

aún puede sufrir algunas modificaciones que pueden surgir en alguna las siguientes etapas:

- Revisión del CTR. Así como en la auditina se sometió a las consideraciones de los asesores y a la aprobación del auditor especial, de igual forma el 75% es revisado por dicho comité, quien revisa la estructura trídica.
- Preconfronta y confronta: Una vez aprobado se envían los oficios para citar a preconfronta y confronta con la entidad fiscalizada.

La Confronta es el cuarto lineamiento técnico formulado por la AED, con objeto de que las auditorías se desarrollen con rigor metodológico.

El objetivo de una confronta es presentar los hallazgos encontrados durante la revisión por parte del equipo auditor, y obtener las aclaraciones y confirmación de los entes públicos fiscalizados respecto de los resultados determinados en las auditorías.

La Real Academia de la Lengua reconoce seis acepciones al concepto confrontar. De esos seis, dos son aplicables a las tareas de fiscalización superior: uno, carear a una persona con otra; y dos, cotejar una cosa con otra, especialmente escritos.

“La confronta, pues, es una reunión dialógica cuya finalidad es dejar sentados los hallazgos de una auditoría sobre la base de las evidencias; pero también, sobre la base de un diálogo argumentativo fundamentado en la certeza de los hallazgos”⁴⁰

⁴⁰ Lineamientos Técnicos De La Auditoría Especial De Desempeño 4. La Confronta, Versión 06, Abril 2011, Pág. 18

“Cuando se cita a confronta, el grupo auditor tiene ya sus resultados y el soporte de ellos. No va a corroborar, pues ya tiene las evidencias, sino va a demostrar que tiene la razón. Si la auditoría es de calidad y las evidencias tienen todo el soporte y la potencia explicativa, entonces el diálogo versará posiblemente sobre el contexto de la situación y los motivos – que no razones – que produjeron los hechos.

Sin embargo, es posible que la entidad fiscalizada aproveche la situación para tratar de desvirtuar las evidencias con argumentaciones falaces o sofistas. Por lo que el auditor debe ser un experto en argumentación y competente para demostrar cuando los argumentos son falaces y el tipo de falacia que se está utilizando. Con toda medida, el auditor mostrará la fuerza de sus evidencias y las posibles argumentaciones sin soporte de la entidad fiscalizada.”⁴¹

Se tienen dos reuniones, con 7 días de diferencia, en ese lapso de tiempo el ente fiscalizado puede remitir información que ayude a esclarecer alguna situación en particular, y se puede dar el caso que el sentido del resultado pueda cambiar.

Para ello en cada reunión se levanta actas de pre y confronta según sea el caso, así como las cédulas de resultados en la cual quedan asentados los resultados, dichas cédulas son firmadas por los funcionarios que fungen como representantes de la entidad y por el grupo auditor.

Resumiendo este subproceso de Ejecución se deben realizar las siguientes actividades, cuyo objetivo y resultado se detallan en el cuadro siguiente:

⁴¹ Lineamientos Técnicos De La Auditoría Especial De Desempeño 4. **La Confronta**, Versión 06, Abril 2011, Página 20

Entradas y Salidas del subproceso de programación		
Entradas	Actividades principales	Salidas
Oficio de Orden de Auditoría	Formalizar y dar inicio a los trabajos de auditoría.	Acta de formalización e Inicio de Ejecución de la Auditoría
Guía de auditoría Documentación justificativa y comprobatoria.	Aplicación de los procedimientos de auditoría que permita la obtención de evidencia suficiente, competente, relevante y pertinente para sustentar los resultados	Informe al 75% Cédulas de trabajo
Cédula de Resultados	La AED citará con al menos 3 días de anticipación a la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, y se levantara el acta correspondiente.	Oficio de Notificación de Reunión para la presentación de Resultados y Observaciones Preliminares (Pre Confronta) Cedulas de Resultados Preliminares Acta de Reunión de Presentación de resultados y observaciones preliminares
Cédula de Resultados	La AED citará con al menos 3 días de anticipación a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, y se levantara el acta correspondiente.	Oficio de Notificación de Reunión para la presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares (Confronta) Cedulas de Resultados Finales Acta de Reunión de Presentación de resultados y observaciones finales.

c) Informe de auditoría

Una vez que el ente conoció los resultados y fueron confrontados y en su caso modificados, se procede a elaborar un documento técnico denominado informe de auditoría (IA) mediante el cual se presentan los datos e información que identifican una revisión, los resultados con y sin observaciones, las acciones promovidas, el dictamen de la ASF y, en su caso, los comentarios de la entidad fiscalizada. Debe ser claro, objetivo, conciso y de calidad.

El contenido del IA debe expresarse de manera sencilla, sin tecnicismos, con un lenguaje directo y conforme al formato aprobado. Los resultados que se presenten en el IA deben ser precisos e imparciales, sin magnificar los hechos ni los resultados. Para ello, los auditores deben aplicar los criterios más estrictos para asegurarse de que sus conclusiones se fundan en evidencia suficiente y competente. En este sentido es importante recordar la conveniencia de que los datos duros se presenten en términos absolutos y relativos, a fin de mostrar la importancia que tienen dentro de un contexto.

El IA contiene las acciones emitidas y el dictamen, los cuales se obtienen de los documentos generados en los Lineamientos Técnicos de la AED núm. 5 “Formulación de las Observaciones-Acciones Emitidas” el cual se refiere a “las sugerencias que se formulan a la entidad fiscalizada para fortalecer su desempeño, la actuación de los servidores públicos y el cumplimiento de metas, objetivos, indicadores y/o atribuciones, orientadas a fomentar las mejores prácticas gubernamentales.

Son de carácter preventivo y están relacionadas con deficiencias de control interno, para evitar la discrecionalidad en la toma de decisiones y propiciar el cabal cumplimiento de las disposiciones normativas. También, se realizan con el propósito de modificar leyes, reglamentos y demás normativa, cuando durante las auditorías de desempeño y especiales se determinan hallazgos que dan cuenta de la discrecionalidad en la toma de decisiones de los servidores públicos y como sugerencias que se emiten a los entes fiscalizados para mejorar su gestión y cumplir sus objetivos, metas, funciones, programas, actividades institucionales y proyectos.

El dictamen, como se señaló anteriormente, cuenta con su propio lineamiento, la evaluación realizada, se culmina con el pronunciamiento u opinión que deberá referirse al grado de cumplimiento de objetivos y metas, así como, de la eficacia, eficiencia, economía, competencia de los actores y calidad de la política pública, programa, proyecto, fondo o rubro examinado.”⁴²

Los cuatro tipos de opinión en que se fundamenta el dictamen son: Opinión Limpia, Opinión con Salvedad, Opinión Negativa y Abstención de Opinión.

d) Revisión de situaciones excepcionales

Se relaciona con las actividades encaminadas a la evaluación de las denuncias, el trámite de requerimiento de revisión de la entidad fiscalizada, la integración del informe de situación excepcional y, en su caso, la respuesta al denunciante del requerimiento de revisión.

La revisión de situaciones excepcionales se relaciona con los supuestos siguientes:

- Un daño patrimonial que afecte la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales, o de las entidades paraestatales federales, por un monto que resulte superior a cien veces el salario mínimo diario general vigente en el D.F;
- Posibles actos de corrupción;
- Desvío flagrante de recursos hacia fines distintos a los que están autorizados;
- La afectación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía;

⁴²Pag 23

- El riesgo de que se paralice la prestación de servicios públicos esenciales para la comunidad; o
- Desabasto de productos de primera necesidad.

2.3.3 Proceso de Seguimiento de Acciones

El seguimiento a recomendaciones al desempeño, recomendaciones y acciones promovidas constituye el último de los 14 lineamientos técnicos formulados por la Auditoría Especial de Desempeño para que las auditorías se desarrollen y concluyan con rigor metodológico y en apego a la normativa institucional y legal correspondiente.

El seguimiento de las recomendaciones al desempeño “es el conjunto de actividades que la AED realiza para notificar y evaluar la procedencia de la documentación e información suministrada por las entidades fiscalizadas e instancias competentes con el propósito de atender la recomendación al desempeño y registrar la información correspondiente.”⁴³

Este proceso incluye:

- a) La recepción, registro, análisis y evaluación de la información y documentación suministrada por las entidades fiscalizadas e instancias competentes.
- b) La elaboración de los dictámenes y oficios de conclusión.
- c) El pronunciamiento de la AED.
- d) La integración de los expedientes de seguimiento.

⁴³14. SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES AL DESEMPEÑO, RECOMENDACIONES Y ACCIONES PROMOVIDAS, pág 18

Para el proceso del seguimiento de las recomendaciones al desempeño, se utiliza un instrumento denominado “Cédula de Seguimiento y Control Interno” donde se detalla la acción emitida, las respuestas de la entidad fiscalizada con las referencias de fecha y descripción de la evaluación que la UAA realiza a dichas respuestas, el estado de trámite y los oficios remitidos a las entidades fiscalizadas por la AED, una vez que es solventada la acción se elabora el dictamen técnico simplificado, en que se asienta la comprobación de que el ente realizó las acciones necesarias para solventar lo observado por la AED.

Conforme a lo establecido en la Constitución Política y en la Ley de Fiscalización⁴⁴, las entidades fiscalizadas cuentan con 30 días hábiles contados a partir de la fecha en que reciban las observaciones y/o recomendaciones para presentar la información y las consideraciones que estimen pertinentes a la ASF para su solventación o atención, es importante resaltar que las recomendaciones se envían cuando el Informe de Fiscalización es entregado a la Cámara de Diputados.

En los mismos instrumentos jurídicos se establece que la Auditoría Superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

En esta primera parte de la tesina se ha expuesto los procesos clave (planeación, desarrollo y seguimiento) utilizados para realizar auditorías de desempeño; asimismo se describió la metodología para realizar auditorías de desempeño.

⁴⁴En términos del artículo 32 y 79 de la LFRCF, y 33 de la CPEUM

En el siguiente capítulo se expondrán los aspectos más relevantes de los procesos anteriormente descritos, tomando como base la auditoría practicada al Instituto Nacional de Antropología e Historia en el ejercicio fiscal 2010.

3. Caso Práctico: Auditoría de Desempeño al Instituto Nacional de Antropología e Historia, Cuenta Pública 2010.

“La educación no solo enriquece la cultura... Es la primera condición para la libertad, la democracia y el desarrollo sostenible”. — Kofi Annan

En este capítulo se ejemplificará la aplicación de la metodología de la Auditoría Superior Federación para realizar las auditorías de desempeño, como se ha señalado a lo largo del documento, los ejemplos aquí presentados pertenecen a labor que se realizó durante la revisión de la cuenta pública 2010 al Instituto Nacional de Antropología e Historia, el caso práctico se desarrollará bajo la lógica de los procesos clave que se describieron detalladamente con anterioridad: planeación, desarrollo y seguimiento.

3.1 Planeación de la auditoría

3.1.1 Propuesta de Revisión

En el capítulo anterior se describió los productos obtenidos en esta etapa, se presenta a continuación, la cédula de propuesta que se elaboró que con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2010, efectuada al INAH:

**AUDITORÍA ESPECIAL DE DESEMPEÑO
 CÉDULA DE PROPUESTA DE AUDITORÍA
 CUENTA PÚBLICA 2010**
DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO AL DESARROLLO SOCIAL

PROPUESTA DE AUDITORÍA: AUDITORÍA DE DESEMPEÑO A LAS ACCIONES DE INFRAESTRUCTURA PARA EL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO E HISTÓRICO

 TIPO DE AUDITORÍA: ESPECIAL DESEMPEÑO

ENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA (INAH)

1. VISIÓN ESTRATÉGICA

1	2	3	4
		X	

2. FUENTES GENÉRICAS DE INFORMACIÓN

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
X	X	X	X		X	X	X		X	X

3. CRITERIOS DE SELECCIÓN

3.1. DE IRREFUTABILIDAD

Si	No	1	2	3
	X			

3.2. INSTITUCIONALES

1	2	3	4	Subtotal
19.8	16.2	4.0	5.0	45.0

3.3. PARTICULARES DE LA AED

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	Subtotal
0.0	3.0	5.0	3.0	3.0	0.0	3.0	15.0	2.5	3.0	0.0	37.5

TOTAL
82.5
VISIÓN ESTRATÉGICA: */

- 1 Impulsar la fiscalización de alto impacto
- 2 Propiciar la eficiencia y eficacia de la acción pública
- 3 Promover la implantación de mejores prácticas gubernamentales
- 4 Promover y contribuir a mejorar los procesos de rendición de cuentas

CRITERIOS DE SELECCIÓN DE IRREFUTABILIDAD

1. Por mandato de Ley
2. Disposiciones establecidas en un Decreto
3. Otros

CRITERIOS DE SELECCIÓN INSTITUCIONALES:

- 1 Relevancia de la acción institucional
- 2 Evaluación financiera, programática y presupuestal
- 3 Identificación de áreas de riesgo (Incluye denuncias ciudadanas)
- 4 Antecedentes de revisiones anteriores

FUENTES GENÉRICAS DE INFORMACIÓN: **/

- 1 Documentos normativos de mediano plazo
- 2 Documentos operativos de corto plazo
- 3 Instrumentos de control
- 4 Documentos de la Rendición de Cuentas
- 5 Documentos generados en la Cámara de Diputados
- 6 Documentos de la legislación y normativa aplicables
- 7 Documentos académicos
- 8 Documentos de la opinión pública
- 9 Documentos de la ASF-AEPI
- 10 Documentos internos del ente
- 11 Historia del ente o de la política pública

Más se identifica la propuesta de auditoría

**/ Ver detalle de fuentes específicas.

CRITERIOS DE SELECCIÓN PARTICULARES DE LA AED

1. Áreas críticas identificadas por la SFP:
2. Planeación a mediano plazo
3. Nuevo Sistema de Evaluación del Desempeño
4. Ciclos de auditorías
5. Horizontalidad
6. Centricidad
7. Secuenciales
8. Temáticas
9. Información de medios periodísticos
10. Áreas de Opacidad
11. Recomendaciones de la CVASF.

2.1. FUENTES PRIMARIAS

2.1.1. Documentos normativos de mediano plazo

<input checked="" type="checkbox"/>	1 Plan Nacional de Desarrollo
<input checked="" type="checkbox"/>	2 Programas Sectoriales de Mediano Plazo
<input checked="" type="checkbox"/>	3 Programas Estratégicos
<input type="checkbox"/>	4 Programas Institucionales

2.1.2. Documentos operativos de corto plazo

<input checked="" type="checkbox"/>	5 Criterios Generales de Política Económica
<input checked="" type="checkbox"/>	6 Iniciativa de la Ley de Ingresos
<input checked="" type="checkbox"/>	7 Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
<input checked="" type="checkbox"/>	8 Ley de Ingresos

2.1.3. Instrumentos de control

<input checked="" type="checkbox"/>	9 Presupuesto de Egresos de la Federación
<input type="checkbox"/>	10 Reglas de Operación
<input checked="" type="checkbox"/>	11 Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas y la Deuda Pública (SHCP)
<input type="checkbox"/>	12 Informes de los Gabinetes Especializados
<input type="checkbox"/>	13 Informes mensuales de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento
<input type="checkbox"/>	14 Informe de la Secretaría de la Función Pública
<input type="checkbox"/>	15 Informe del OIC en Dependencias y Entidades
<input type="checkbox"/>	16 Informes de Comisarios y Delegados
<input type="checkbox"/>	17 Informes de Auditores Externos

2.1.4. Documentos de la Rendición de Cuentas

<input checked="" type="checkbox"/>	18 Informes de Gobierno
<input checked="" type="checkbox"/>	19 Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo
<input checked="" type="checkbox"/>	20 Cuenta de la Hacienda Pública Federal
<input type="checkbox"/>	21 Versiones Estenográficas de las Comparecencias de los CC. Secretarios de Estado ante las Cámaras
<input type="checkbox"/>	22 Informes de los Titulares de las Entidades del Sector Paraestatal a sus Órganos de Gobierno
<input checked="" type="checkbox"/>	23 Informes de Labores de los entes públicos
<input type="checkbox"/>	24 Informes de evaluaciones externas por despachos consultores o instituciones académicas
<input checked="" type="checkbox"/>	25 Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública

2.1.5. Documentos generados en la Cámara de Diputados

<input type="checkbox"/>	26 Versiones estenográficas de las sesiones de la H. Cámara de Diputados referentes a tópicos de fiscalización
<input type="checkbox"/>	27 Comunicados de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación
<input type="checkbox"/>	28 Reuniones de trabajo de la ASF con la Comisión de Vigilancia
<input type="checkbox"/>	29 Informes de la Unidad de Evaluación y Control
<input type="checkbox"/>	30 Gaceta Parlamentaria

2.1.6. Documentos de la legislación y normativa aplicables

<input checked="" type="checkbox"/>	31 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<input checked="" type="checkbox"/>	32 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (APF)
<input checked="" type="checkbox"/>	33 Leyes Secundarias
<input type="checkbox"/>	34 Decretos
<input checked="" type="checkbox"/>	35 Reglamentos
<input type="checkbox"/>	36 Circulares
<input type="checkbox"/>	37 Oficios
<input type="checkbox"/>	38 Convenios o Bases de Desempeño

2.2. FUENTES SECUNDARIAS

2.2.1. Documentos académicos

<input checked="" type="checkbox"/>	39 Libros
<input type="checkbox"/>	40 Revistas especializadas
<input type="checkbox"/>	41 Artículos
<input type="checkbox"/>	42 Conferencias
<input type="checkbox"/>	43 Memorias de congresos o de Mesas Redondas
<input type="checkbox"/>	44 Documentos de organismos internacionales sobre la materia por auditar

2.2.2. Documentos de la opinión pública

<input checked="" type="checkbox"/>	45 Artículos periodísticos
<input type="checkbox"/>	46 Entrevistas
<input checked="" type="checkbox"/>	47 Revistas
<input type="checkbox"/>	48 Reportajes
<input type="checkbox"/>	49 Análisis de la opinión pública

2.2.3. Documentos de la ASF-AEPI

<input type="checkbox"/>	50 Adiciones y Modificaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación y a la Ley de Ingresos, respecto al año anterior
<input type="checkbox"/>	51 Indicadores de Revisión para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública
<input type="checkbox"/>	52 Informes Trimestrales de Coyuntura Económica

2.2.4. Documentos internos del ente

<input type="checkbox"/>	53 Decretos de Creación
<input type="checkbox"/>	54 Actas constitutivas
<input type="checkbox"/>	55 Contratos de Fideicomiso
<input checked="" type="checkbox"/>	56 Ley Orgánica
<input checked="" type="checkbox"/>	57 Estructura orgánica
<input type="checkbox"/>	58 Recursos: humanos, financieros y materiales
<input checked="" type="checkbox"/>	59 Objetivo, misión y resultados
<input type="checkbox"/>	60 Principales operaciones
<input type="checkbox"/>	61 Principales servicios o bienes
<input type="checkbox"/>	62 Mecanismos de rendición de cuentas
<input type="checkbox"/>	63 Sistemas de control
<input type="checkbox"/>	64 Fortalezas y debilidades
<input type="checkbox"/>	65 Rendición de Cuentas y Fiscalización
<input type="checkbox"/>	66 Estados financieros dictaminados

2.2.5. Historia del ente o de la política pública

<input checked="" type="checkbox"/>	67 Del por qué de la política pública
<input type="checkbox"/>	68 Informes

REGLAS DE DECISIÓN

1. IMPORTANCIA:

En el Programa Nacional de Cultura (PNC) se indica que patrimonio arqueológico e histórico, es uno de los más vastos y diversos del mundo. México ocupa el 6º lugar en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, lo que lo hace responsable de su protección.

El crecimiento urbano, la densidad demográfica y la demanda de servicios, obligan a prever los riesgos que amenaza la integridad del patrimonio arqueológico e histórico.

El INAH es un organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública cuyos objetivos generales son la investigación científica antropológica e histórica; la protección, conservación y restauración del patrimonio cultural arqueológico e histórico, así como la promoción y difusión de sus actividades.

Existen 173 zonas arqueológicas abiertas en 27 entidades federativas, 113,000 monumentos con valor histórico y 113 museos a cargo del INAH. En el Programa Nacional de Cultura se señala que la infraestructura presenta deterioro y envejecimiento por la carencia de programas regulares de mantenimiento.

Se seleccionó al INAH porque es el responsable de proteger, conservar, y restaurar los monumentos arqueológicos originados antes de 1521 y los históricos hasta 1899, de conformidad con lo establecido en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, y en los términos de su Ley Orgánica.

El presupuesto del INHA se ha mantenido estable en los últimos cinco años, lo que limita atender los servicios que demanda el crecimiento urbano y la densidad demográfica. Para 2010 se le asignaron recursos por 1,623.9 millones de pesos.

En la Cuenta Pública del ejercicio 2010 se reportó para el programa presupuestario E012 denominado Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la Nación que el Instituto Nacional de Antropología e Historia se le asignó un presupuesto original de 1, 623, 880, 869 miles de pesos, el presupuesto modificado asciende a 1,677,664,434 miles de pesos y como presupuesto ejercido se reporta un monto de 1,677,664,434 miles de pesos; es decir, 3.3% más de lo originalmente presupuestado.

En el apartado de indicadores para resultados, no se incorporó ningún tipo de indicador para el programa presupuestario E012.

2. PERTINENCIA:

La evaluación de las acciones de infraestructura para el patrimonio arqueológico e histórico es pertinente porque permitirá continuar con el ciclo de evaluaciones integrales al sector iniciado en 2006. Asimismo, contribuirá a revisar de manera horizontal y emitir una opinión de conjunto sobre este tema de la agenda nacional.

Existe una falta de coordinación entre los entes responsables de las acciones de infraestructura en materia del patrimonio arqueológico, e histórico; duplicidad de funciones; y recursos financieros, materiales y humanos mal aprovechados; por lo que con la auditoría se derivarían observaciones y se emitirían recomendaciones para cambiar la tendencia descrita.

En síntesis, las acciones de protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico son pertinentes porque es tema de la agenda nacional

3. FACTIBILIDAD:

La auditoría de desempeño cuanta con los recursos materiales y financieros para su realización y con un equipo de auditores capacitados y con experiencia en el sector.

4. CONCLUSIONES:

La Auditoría de Desempeño a las Acciones de Infraestructura para el Patrimonio Arqueológico e Histórico, a cargo del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), se considera importante porque registró 82.5 puntos de 100, debido a que en el Programa Nacional de Cultura (PNC) se indica que patrimonio arqueológico e histórico, es uno de los más vastos y diversos del mundo. México ocupa el 6º lugar en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, lo que lo hace responsable de su protección; además de que existen 173 zonas arqueológicas abiertas en 27 entidades federativas, 113,000 monumentos con valor histórico y 113 museos a cargo del INAH. En el Programa Nacional de Cultura se señala que la infraestructura presenta deterioro y envejecimiento por la carencia de programas regulares de mantenimiento.

Se seleccionó al INAH porque es el responsable de proteger, conservar, y restaurar los monumentos arqueológicos originados antes de 1521 y los históricos hasta 1899, de conformidad con lo establecido en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, y en los términos de su Ley Orgánica.

El presupuesto del INHA se ha mantenido estable en los últimos cinco años, lo que limita atender los servicios que demanda el crecimiento urbano y la densidad demográfica. Para 2010 se le asignaron recursos por 1,623.9 millones de pesos.

En la Cuenta Pública del ejercicio 2010 se reportó para el programa presupuestario E012 denominado Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la Nación que el Instituto Nacional de Antropología e Historia se le asignó un presupuesto original de 1, 623, 880, 869 miles de pesos, el presupuesto modificado asciende a 1,677,664,434 miles de pesos y como presupuesto ejercido se reporta un monto de 1,677,664,434 miles de pesos; es decir, 3.3% más de lo originalmente presupuestado.

La auditoría es pertinente porque las acciones de incorporación, mantenimiento, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico, a cargo de INAH, forman parte de los temas de la agenda nacional.

Asimismo, la evaluación es factible ya que la auditoría de desempeño cuanta con los recursos materiales y financieros para su realización y con un equipo de auditores capacitados y con experiencia en el sector.

La primera parte de esta cédula, contiene los datos de identificación: el área y el tipo de auditoría a desarrollar, posteriormente se encuentra la visión estratégica, ésta visión emana del Plan Estratégico de la ASF (2011-2017), y surge en respuesta del reto que enfrenta la ASF, de generar información que repercuta en el adecuado desarrollo y orientación de las políticas de gobierno, lo que a su vez influirá en el propósito fundamental del Estado de lograr un mayor bienestar social, y contribuirá a generar confianza en la ciudadanía respecto al manejo de los recursos y a fortalecer una cultura gubernamental de transparencia y rendición de cuentas.

Posteriormente se encuentran enumerados criterios de selección, los cuales poseen un valor determinado, el cual es asignado conforme a parámetros previamente establecidos, la suma de estos valores nos indicará el grado de la viabilidad, importancia y pertinencia de llevar acabo la auditoría, por lo general, las auditorías que se realizan alcanzar valores superiores a 80 puntos.

Para la selección de los temas de la agenda nacional y del programa, ente o materia a revisar es necesario realizar una investigación preliminar tomando como base la información y documentación relativa al tema, a fin de precisar cuáles son los temas de la agenda nacional de mayor relevancia

Para el acopio de información existen dos tipos de fuentes: las primarias y las secundarias
Para los fines de las auditorías de desempeño, las Fuentes Primarias son aquellos documentos originarios que en lo general contienen objetivos, metas, estrategias, políticas y medidas operativas que serán aplicadas para la atención de las prioridades de la planeación nacional y sectorial, y que históricamente son los primeros en abordar los temas que nos ocupan y que se muestran en la columna de lado izquierdo, de la cédula anteriormente expuesta.

Por su parte, las Fuentes Secundarias (columna de la derecha) son aquellas que analizan, estudian, evalúan o critican las fuentes originales o primarias. Estas fuentes se generan en el medio académico, o, por ser motivo de noticia, en los medios impresos, radiofónicos y televisivos.

Una vez determinadas las fuentes, se elaboran las reglas de decisión, donde se expone la necesidad de la auditoría en función de los acontecimientos actuales; las condiciones operativas y documentales del ente, así como la aptitud del personal auditor permitan llevar a cabo la revisión.

Asimismo, esta cédula es acompañada por un control de calidad, donde se revisan y autorizan las propuestas que contienen las auditorías a realizar en ese año.

3.2 Resultado del proceso de Desarrollo

3.2.1 Programación: Auditiva

Como se explicó en el capítulo anterior la auditiva es el primer producto del proceso de desarrollo, y es resultado del subproceso de programación, se presenta a continuación el desarrollo de los aspectos más relevantes de la auditiva⁴⁵ desarrollada para la revisión realizada al Instituto Nacional de Antropología e Historia en 2010.

Contexto.

Para evaluar el tema "Patrimonio Arqueológico, Histórico, Artístico y Cultural", se propuso la realización de tres auditorías de desempeño, con los números 109 "Patrimonio Arqueológico e Histórico", 113 "Patrimonio Artístico" y 118 "Patrimonio Cultural". Cada una de ellas fue considerada como auditoría eje, porque se pretende transmitir un mensaje completo e integral sobre cada tipo de patrimonio.

⁴⁵Auditiva de las Auditorías De Desempeño: 109 "Patrimonio Arqueológico E Histórico"; 113 "Patrimonio Artístico" y 118 "Patrimonio Cultural", Dirección General de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Social, Cuenta Pública 2010

En esta tesina nos ocuparemos de la auditoría 109 “patrimonio Arqueológico e histórico” a cargo del Instituto Nacional de Antropología e Historia

En la auditina se describen las líneas de investigación que permiten ubicar y comprender la materia por auditar en el contexto de los instrumentos jurídicos, de programación-presupuestación y de rendición de cuentas. Al comprender las materias se desglosan los hilos de la fiscalización que posibilitarán la evaluación de la eficacia, eficiencia y economía de las acciones de protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico a cargo del INAH.

Asimismo, se revisaron los avances de las instituciones mencionadas en la instrumentación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Para delimitar los hilos de la fiscalización que permitan evaluar las acciones del INAH, se realizó un ejercicio hermenéutico del marco legal de su actuación en la materia de los conceptos utilizados. Como resultado, se identificaron los siguientes hilos conductores: la protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico.

La auditina se integró con siete apartados:

1. La aprobación de las auditorías.- Se constata que la auditoría fue autorizada por el Auditor Superior de la Federación y que se incorporó al Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública 2010 (PAAF). Asimismo, se precisa la

ubicación de las tres auditorías en el PAAF, la consistencia del título con su objetivo y la integralidad de las mismas como auditorías eje.

2. Comprensión de las materias por auditar en el contexto de la política pública de mediano y corto plazos, y en la rendición de cuentas.- Se ubica y define el ámbito de las acciones de protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico del INAH; en el marco legal y lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Nacional de Cultura (PNC) 2007-2012, así como su importancia en el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública 2010.

3. La comprensión de los temas por auditar.- Se detalla brevemente el origen y la evolución del ente a fiscalizar; la comprensión del deber ser, el cual define sus atributos y modo de operar; los referentes y universales; los resultados a 2010 reportados en los diversos documentos oficiales; los busiles del hacer y de la teoría del cambio, y las matrices de consistencia lógica de los temas por auditar.

4. La abducción de las auditorías.- Se establecen los objetivos y se delimita el alcance de la evaluación; se elaboran las preguntas clave para las auditorías; se indican las hipótesis de trabajo que se pondrán a prueba durante la revisión de los programas; y se señalan los principales conceptos a revisar; se incorporan las matrices de consistencia lógica de los hilos conductores de la fiscalización que permiten la vinculación entre la equidad, las hipótesis y los objetivos específicos de las auditorías, y se incluyen los mapas de las auditorías que corresponden a las propuestas aprobadas en el PAAF 2010.

5. La metodología para ejecutar las auditorías.- Se detallan los métodos, las técnicas y las herramientas que se utilizarán para la obtención y procesamiento de los datos, lo

que dará origen a las evidencias que a su vez permitirán cumplir con el objetivo de la auditoría, así como el programa de trabajo.

6. La asignación de recursos y establecimiento de las medidas de supervisión y control de la auditoría.- Se precisan los recursos humanos, materiales y financieros requeridos para cumplir con el objetivo y alcance de las revisión; las medidas para el control de calidad de los procesos de ejecución; la factibilidad de la auditoría, considerando los factores de riesgo en función del equipo auditor y de los tiempos disponibles; los principios éticos y reglas de conducta a los que están obligados los grupos auditores en el desempeño de sus funciones, y la revisión de los aspectos fundamentales de la auditina.

7. Registro en el Sistema de Control y Seguimiento de Auditorías (SICSA).- Se incluyen los programas de actividades del SICSA, las guía de las auditoría, el programa de supervisión, la orden de auditoría y personal comisionado, y las actas de formalización e inicio de las auditorías.

En el primer apartado, se identificaron los objetivos en los instrumentos de mediano plazo, así como el presupuesto asignado al Instituto Nacional de Antropología e Historia, en donde se observó que de los ocho ejes de la política cultural establecidos en el Programa Nacional de Cultura 2007-2012, el primero “patrimonio y diversidad cultural”, se vincula con el objetivo general de “Ofrecer espacios, bienes y servicios culturales de calidad”; el cual está relacionado con el patrimonio arqueológico, histórico, artístico y cultural. En este eje de la política cultural se plantearon 16 objetivos específicos y 67 estrategias, y no se establecieron metas ni indicadores de mediano plazo.

De acuerdo con el análisis de la estructura programático-presupuestal del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010 (PEF), la materia por auditar se ubicó en el apartado de entidades de control presupuestal indirecto, a cargo del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) con clave D00,

Con la revisión del grupo funcional 2 “Desarrollo Social” de la función 0 “Educación” en la Cuenta Pública 2010, se observó que el INAH, responsable de los recursos del patrimonio arqueológico e histórico, reportó el ejercicio de 1,677,664.4 miles de pesos en el programa presupuestario E012, superior en 53,783.5 miles de pesos, (3.3%) a los recursos autorizados en el PEF, de 1,623,880.9 miles de pesos, como se detalla en el cuadro siguiente:

PRESUPUESTO ORIGINAL, MODIFICADO Y EJERCIDO DEL INAH, 2010

(Miles de pesos)

GF	FN	S F	AI	PP	Denominación	Original (a)	Modificado (b)	Ejercido (c)	% Variación c/a
2	0	06	008	E012	Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la Nación	1,623,880.9	1,677,664.4	1,677,664.4	3.3

FUENTE: Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable Devengado, **Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2010**, SHyCP.

En el capítulo 3, denominado la comprensión del deber ser, se definieron los objetivos y la operación de los entes vinculados con la materia por auditar.

A) Objetivos

De acuerdo con el artículo 2º de la Ley Orgánica que crea al INAH, los objetivos identificados para el tema del patrimonio arqueológico e histórico se presentan a continuación:

- Protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico.

En el Manual General de Organización del INAH. 2009^{46/}, se identificó la materia por auditar sobre el patrimonio arqueológico e histórico en el establecimiento del objetivo estratégico:

- Fortalecer las acciones tendientes a la protección y conservación del patrimonio cultural.

B) Operación a cargo del INAH

En el artículo 7, de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (LFMZAAH), se establece que las autoridades de los Estados, Territorios y Municipios cuando decidan restaurar y conservar los monumentos arqueológicos e históricos lo harán siempre, previo permiso y bajo la dirección del INAH; en el artículo 21, se crea el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas, dependiente del INAH, para la inscripción de los monumentos arqueológicos e históricos y las declaraciones de zonas; en el artículo 22, se establece que el INAH hará el registro de los monumentos pertenecientes a la Federación, estados y municipios, y los organismos

^{46/}INAH. **Manual General de Organización**. 2009, página 58.

descentralizados, empresas de participación estatal y las personas físicas o morales privadas, deberán inscribir ante el registro, los monumentos de su propiedad.

En el artículo 27 de la citada ley, se menciona que son propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles, los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles; en el artículo 37, se establece que el Presidente de la República, mediante Decreto, hará la declaratoria de zona de monumentos arqueológicos, artísticos o históricos, en los términos de esta Ley y su Reglamento. Asimismo, las declaratorias deberán inscribirse en el registro correspondiente, a que se refiere el artículo 21 y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

De acuerdo con el artículo 9, del Reglamento de la Ley Federal de sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos, las declaratorias de monumentos históricos pertenecientes a la Federación, Distrito Federal, estados y municipios, así como las declaratorias de zonas arqueológicas e históricas, serán expedidas o revocadas por el Presidente de la República. En los demás casos la expedición o revocación se hará por el Secretario de Educación Pública.

En el artículo 10 del citado reglamento se establece que el INAH podrá conceder el uso de los monumentos arqueológicos muebles a los organismos públicos descentralizados y a empresas de participación estatal, así como a las personas físicas o morales que los detentan. En el artículo 14 se hace alusión a que la competencia de los Poderes Federales, dentro de las zonas de monumentos, se limitará a la protección, conservación y restauración de éstas.

El artículo 103, de la Ley General de Bienes Nacionales^{47/} establece que la Secretaría de Educación Pública, por medio del INAH, determinará las normas y criterios técnicos para la restauración, conservación y aprovechamiento de los inmuebles federales considerados como monumentos históricos.

Con el propósito de cumplir con el marco legal aplicable, el INAH cuenta con el programa presupuestario E012 “Conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación”, por medio del cual lleva a cabo acciones de protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico.

En la tabla siguiente se presenta el marco legal-normativo que sirvió de base para identificar el objetivo del INAH en materia de protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico:

MARCO JURÍDICO PARA IDENTIFICAR EL OBJETIVO EN MATERIA DE PROTECCIÓN,
CONSERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO E HISTÓRICO

Objetivos de la política pública	Marco legal-normativo que regula el papel de la SS
Preservación	<p><i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i> Artículo 4, párrafo décimo segundo: “Toda persona tiene derecho a la cultura”.</p> <p><i>Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas</i> Artículo 2.- “El Instituto Nacional de Antropología e Historia de acuerdo con lo que establezca el reglamento de esta Ley, organizará o autorizará asociaciones civiles, juntas vecinales, y uniones de campesinos como órganos auxiliares para impedir el saqueo arqueológico y preservar el patrimonio arqueológico e histórico [...] de la nación”.</p>
Protección	<p><i>Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (1972)</i> Artículo 16.- “Se prohíbe la exportación de monumentos arqueológicos, salvo canjes o donativos a Gobiernos o Institutos Científicos extranjeros, por acuerdo del Presidente de la República. El Instituto Nacional de Antropología e Historia, promoverá la recuperación de los monumentos arqueológicos de especial valor para la nación mexicana, que se encuentran en el extranjero”.</p> <p>Artículo 21.- “Se crea el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas, dependiente del Instituto Nacional de Antropología e Historia, para la inscripción de monumentos arqueológicos, históricos y las</p>

^{47/}

Diario Oficial, 20 de mayo de 2004; última reforma publicada en el DOF del 31 de agosto de 2007.

	<p>declaratorias de zonas respectivas”.</p> <p>Artículo 22.- “Los Institutos respectivos harán el registro de los monumentos pertenecientes a la Federación, Estados y Municipios y los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y las personas físicas o morales privadas, deberán inscribir ante el Registro que corresponda, los monumentos de su propiedad”.</p> <p>Artículo 27.- “Son propiedad de la nación, inalienables e imprescriptibles, los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles”.</p> <p>Artículo 29.- “Los monumentos arqueológicos muebles no podrán ser transportados, exhibidos o reproducidos sin permiso del Instituto competente. El que encuentre bienes arqueológicos deberá dar aviso a la autoridad civil más cercana”.</p> <p>Artículo 37.- “El Presidente de la República, mediante Decreto, hará la declaratoria de zona de monumentos arqueológicos, artísticos o históricos, en los términos de esta Ley y su Reglamento”.</p> <p><i>Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia</i></p> <p>Artículo 2.- “Son objetivos generales del Instituto Nacional de Antropología e Historia la investigación científica sobre Antropología e Historia relacionada principalmente con [...] el patrimonio cultural arqueológico e histórico, así como el paleontológico; la protección, [...] de ese patrimonio [...]”.</p> <p>Para cumplir con sus objetivos, el Instituto Nacional de Antropología e Historia tendrá las siguientes funciones:</p> <p>“IX. Identificar, investigar, [...] proteger, [...] vigilar y custodiar en los términos prescritos por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, los respectivos monumentos y zonas, así como los bienes muebles asociados a ellos”.</p> <p>XV. “Formular y difundir el catálogo de las zonas y monumentos arqueológicos e históricos”.</p>
Conservación	<p><i>Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (1972)</i></p> <p>Artículo 7.- Las autoridades de los Estados, Territorios y Municipios cuando decidan [...] conservar los monumentos arqueológicos e históricos lo harán siempre, previo permiso y bajo la dirección del Instituto Nacional de Antropología e Historia.</p> <p><i>Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia</i></p> <p>Artículo 2.- “Son objetivos generales del Instituto Nacional de Antropología e Historia la investigación científica sobre Antropología e Historia relacionada principalmente con la población del país y con la conservación [...] del patrimonio cultural arqueológico e histórico, así como el paleontológico; la [...] conservación, [...] de ese patrimonio [...]”.</p>
Objetivos de la política pública	Documento legal, artículo y contenido
Restauración	<p><i>Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (1972)</i></p> <p>Artículo 7.- “Las autoridades de los Estados, Territorios y Municipios cuando decidan restaurar [...] los monumentos arqueológicos e históricos lo harán siempre, previo permiso y bajo la dirección del Instituto Nacional de Antropología e Historia”.</p> <p><i>Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia</i></p> <p>Artículo 2.- “Son objetivos generales del Instituto Nacional de Antropología e Historia la investigación científica sobre Antropología e Historia relacionada principalmente con la población del país y con la [...] restauración del patrimonio cultural arqueológico e histórico, así como el paleontológico; la [...] restauración y recuperación de ese patrimonio [...]”.</p> <p>Para cumplir con sus objetivos, el Instituto Nacional de Antropología e Historia tendrá las siguientes funciones:</p> <p>“IX. [...] recuperar, rescatar, [...] restaurar, rehabilitar, [...] en los términos prescritos por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, los respectivos monumentos y zonas, así como los bienes muebles asociados a ellos”.</p>

FUENTE: Diario Oficial de la Federación, **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, México 2012; Diario Oficial de la Federación, **Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia**, México 2010; Diario Oficial de la Federación, **Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas**, México 2012.

Con base en los elementos descritos se identificó el objetivo de la política pública del patrimonio arqueológico e histórico siguiente:

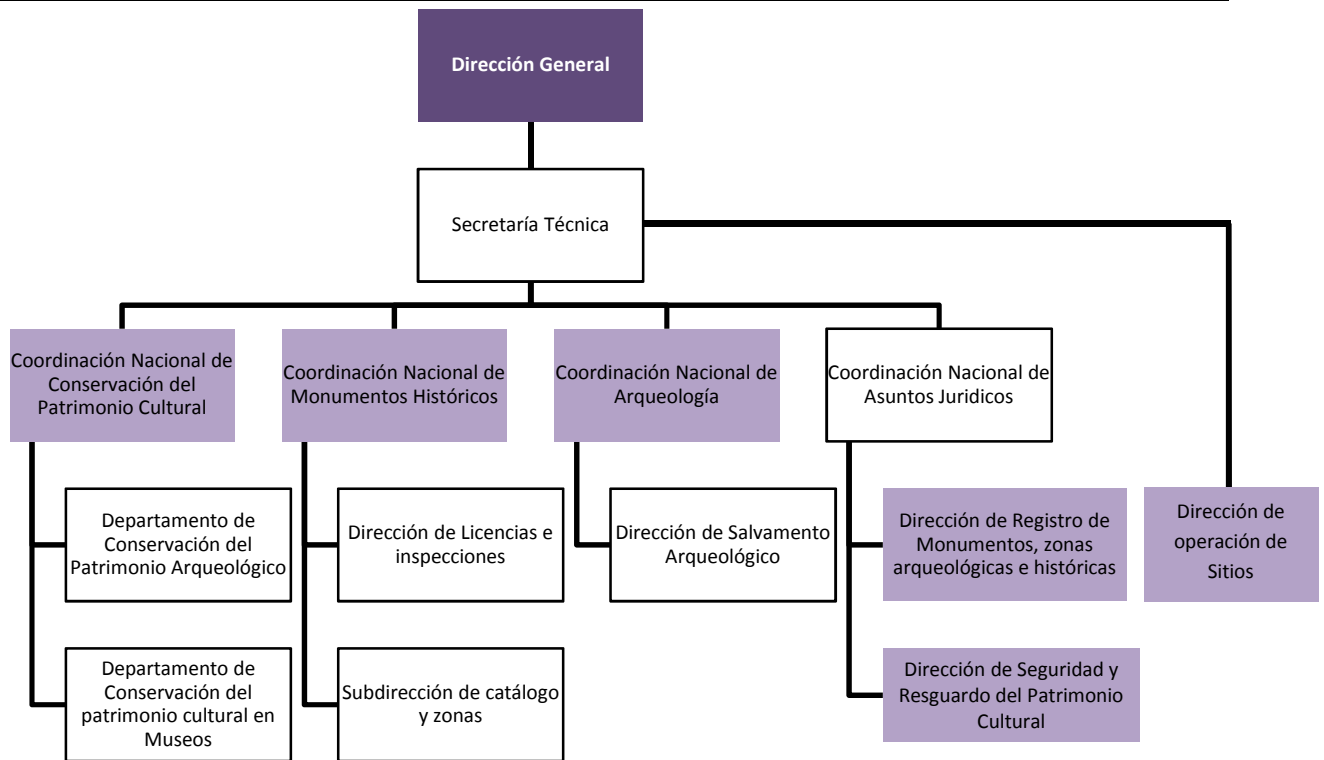
“Asegurar la preservación del patrimonio arqueológico e histórico de la nación, mediante acciones de protección, conservación y restauración.”

Para cumplir con el objetivo de la política pública del patrimonio arqueológico e histórico, el Estado Mexicano implementó el programa presupuestario E012 “Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación”, por medio del cual se operan las acciones de protección, conservación y restauración, como se detalla a continuación.

E012 “Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación”

La estructura orgánica con la que el INAH se encarga de la operación del programa presupuestario E012 se presenta en el organigrama siguiente:

ESTRUCTURA ORGÁNICA BÁSICA DE INAH

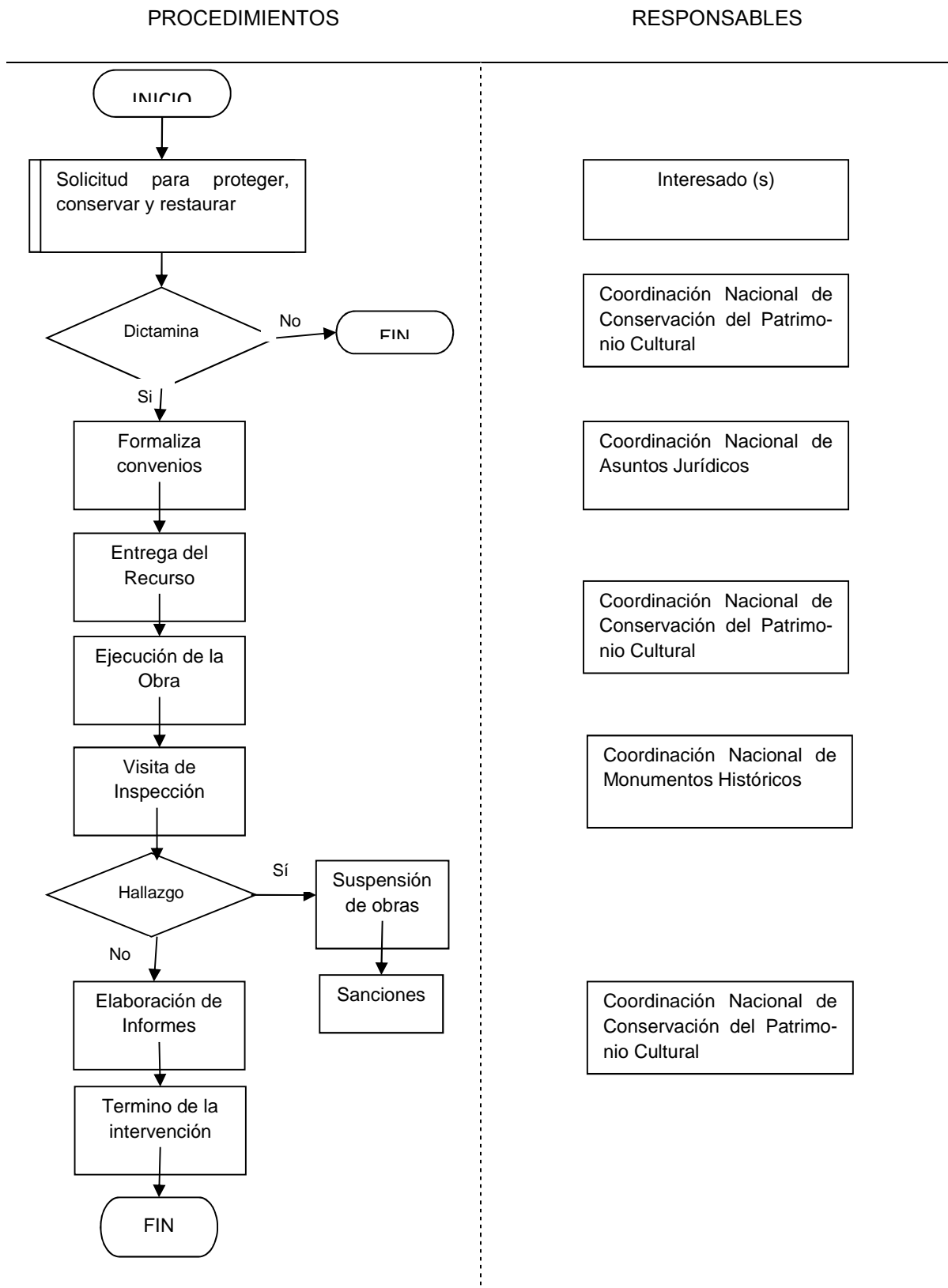


FUENTE: Instituto Nacional de Antropología e Historia, **Estructura Organizacional proporcionada por el INAH**, mediante el oficio N°. 401.B(9)18.2013/122 del 14 de marzo de 2013, México 2013.

Para operar el programa presupuestario E012 “Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación”, el INAH cuenta con cuatro coordinaciones nacionales que concentran las acciones de protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico.

Los procedimientos y los responsables de las acciones de conservación del patrimonio arqueológico e histórico, se presentan en el flujograma siguiente:

Flujograma de las acciones de protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico.



Hasta este punto, el grupo auditor conoce a fondo como opera el programa, por lo que se inicia la construcción de los busilis, para ello hay que tomar en cuenta: el contexto, el marco jurídico, el objetivo general y los específicos del patrimonio arqueológico e histórico⁴⁸:

Busilis del hacer:

“Proteger, conservar y restaurar el patrimonio arqueológico e histórico”.

Busilis de la teoría del cambio:

“Asegurar la permanencia del patrimonio arqueológico e histórico”.

Abducción de las auditorías

Este es el apartado de mayor peso en toda la auditoría, pues es aquí donde se desarrolla el mapa que nos va a permitir guiar la ejecución de la revisión:

Lo primero que se presenta en la abducción son los objetivos de la auditoría por vertiente de revisión y los alcances que tendrá:

Objetivo general:

Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados en las acciones de protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico, con el fin de verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Objetivos específicos de la auditoría:

Eficacia

⁴⁸Anexo 03 Esquema del busilis

- Evaluar el cumplimiento de los objetivos del INAH de proteger, conservar y restaurar el patrimonio arqueológico e histórico, así como las metas que establecieron los documentos de planeación de mediano y corto plazos.

Eficiencia

- Fiscalizar la gestión operativa del INAH, en términos del funcionamiento del catálogo e inventario del patrimonio arqueológico e histórico, de la gestión técnica hacia los bienes muebles e inmuebles arqueológicos e históricos, así como los mecanismos de protección, conservación y restauración que el instituto lleva a cabo.

Economía

- Verificar la economía con que se aplicaron los recursos presupuestarios asignados al INAH.

PbR y el SED

- Verificar el cumplimiento de las directrices para avanzar hacia el PbR y el SED.

Alcance de la auditoría

La auditoría 109 del patrimonio arqueológico e histórico, se centró en el análisis de los registros y documentación que justifiquen los 1,677,664.4 miles de pesos ejercidos, representando el 100.0 % de los recursos reportados en la Cuenta Pública por el INAH para la protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico.

El grupo auditor revisó la documentación y las bases estadísticas que acreditaron las acciones realizadas por el instituto con el objeto de verificar el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas que el INAH programó y que justificaron el ejercicio de los recursos federales autorizados en el PEF y reportados en la Cuenta Pública 2010.

Quiddad de las auditorías

Con el objetivo de conocer la situación que guarda el patrimonio arqueológico e histórico, se desarrolló el cuadro de quiddad, el cual tiene como finalidad desarrollar los cuestionamientos que permitieron identificar y verificar el cumplimiento del marco legal-normativo y el impacto de las acciones encaminadas a proteger, conservar y restaurar el patrimonio arqueológico e histórico.

Preguntas	Tipo de respuesta		
	1	2	3
Preguntas sobre los resultados del programa			
<p>La matriz publicada en el informe de autoevaluación contiene cinco indicadores relacionados con el registro, catalogación e inventario del patrimonio arqueológico e histórico, cuatro de dichos indicadores rebasaron la meta anual propuesta, respecto del incumplimiento del indicador "Porcentaje de Inventario alcanzado" el instituto señaló que no se alcanzó la meta debido a la insuficiencia presupuestaria.</p> <p>En lo concerniente a la conservación, el INAH no reportó en ningún instrumento de rendición de cuentas el número de muebles e inmuebles que fueron intervenidos con acciones de protección, conservación y restauración por lo que se desconoce el monto ejercido en 2010 y el número de intervenciones que el INAH realizó en dicho periodo.</p>			

El Programa Nacional de Cultura y el Programa de Trabajo del INAH que corresponden al periodo 2007-2012 no establecieron metas, lo cual evidencia una falta de visión debido a la carencia de estudios que generen un diagnóstico que permita programar las metas a mediano plazo.			
¿La estructura financiera actual del INAH ha permitido realizar mayor número de acciones de protección, conservación y restauración al patrimonio arqueológico e histórico?	X		
Debido a que en el PNC no se establecieron metas ¿Cuáles fueron las medidas que el INAH adoptó con el fin de evaluar los resultados de sus tareas sustantivas?	X		
¿En qué medida se ha avanzado en el registro de monumentos históricos y piezas arqueológicas?	X		
¿Con qué indicadores cuenta el INAH que le permiten medir los avances en relación con sus objetivos?		X	
¿Cuántos monumentos históricos o zonas arqueológicas se encuentran sin ningún tipo de protección?	X		
¿Cuál es el principal obstáculo por el cual no se cuenta con un universal estimado de los monumentos históricos y arqueológicos existentes en el país?		X	

Preguntas	Tipo de respuesta		
	1	2	3
Preguntas de imputabilidad			
El interés de dotar a las zonas arqueológicas con planes de manejo comenzó hace, al menos una década, luego de convertirse en una exigencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) con el objeto de mejor resguardo de los sitios inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial de la Humanidad			
El INAH ha manifestado que en muchas zonas si existen planes de manejo, pero no se aplican realmente. Se tiene conocimiento de que el plan de manejo de Teotihuacán se empezó a diseñar en 2009 y 2010, siendo que la obligación de hacerlo data desde mediados de la década de los noventa.			
¿Cuáles son las medidas que adopta en INAH para proteger los bienes muebles e inmuebles que se encuentran inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial?	X		
Preguntas comprensivas			

<p>México ocupa el primer lugar en el robo de arte sacro en América Latina y que de acuerdo con la Interpol, el país envía más casos de robo de patrimonio cultural eclesiástico; sin embargo, sólo se registran 274 obras que son denunciadas ante el Ministerio Público.</p> <p>El INAH señaló que a diario salen del país por lo menos cien piezas prehispánicas.</p> <p>Entre 1999 y 2008 fueron robadas aproximadamente mil piezas de arte de los templos religiosos, siendo el 80% obras de arte sacro; sólo el 10% ha sido recuperado y reintegrado a las iglesias sin contar las 10 mil 485 piezas prehispánicas sustraídas de los casi 35 mil sitios arqueológicos nacionales.</p>			
¿Cuáles fueron las causas de que las declaratorias publicadas en D.O.F. sean menores que los proyectos de declaratorias		X	
¿Cuáles son las causas del atraso en las acciones de conservación y restauración de inmuebles históricos y arqueológicos?		X	
¿Por qué el INAH no cuenta con el universo de muebles e inmuebles que existe en el país?		X	
¿Por qué el INAH no ha formalizado convenios con instituciones gubernamentales y miembros de la sociedad civil con el fin de conservar el patrimonio arqueológico e histórico?		X	
¿Por qué el INAH no ha establecido criterios de conservación integral?		X	
¿Qué factores permitieron al INAH avanzar en el PbR y el SED?		X	

Diseño de la hipótesis de trabajo de las auditorías

La hipótesis general que a continuación se presenta se apoya en la información remitida por el INAH para la etapa de planeación de la auditoría.

Hipótesis general

El INAH desconoce el universo del patrimonio arqueológico e histórico que México posee debido a que no cuenta con un sistema de registro y catalogación eficaz y actualizado que brinde una protección integral a dicho patrimonio.

Hipótesis específicas

Hipótesis	Evidencia del grupo auditor *
El INAH no ha concluido con el registro, catalogación e inventario del patrimonio arqueológico e histórico, ello por su volumen y por la falta de lineamientos que abarque la naturaleza de la totalidad del patrimonio.	El Instituto Latinoamericano de Museos señala en su artículo "Un inventario de Bienes Culturales ¿Por qué y Para qué?" la importancia de estandarizar el lenguaje utilizado para registrar el patrimonio cultural, uno de los principales problemas se deriva de la riqueza del idioma español, por lo que es indispensable un consenso de los actores culturales para lograr construir un glosario único que permita homogenizar los conceptos generales y específicos de cada rama cultural.
La falta de instrumentación de los planes de manejo provoca que no se ejecute una conservación integral, no exista un uso responsable y se carezca de un manejo racional de las zonas.	El INAH ha manifestado que en muchas zonas si existen planes de manejo, pero no se aplican realmente. Se tiene registro de que el plan de manejo de Teotihuacán se empezó a diseñar en 2009 y 2010, siendo que la obligación de hacerlo data desde mediados de la década de los noventa.
El costo de las tareas sustantivas del INAH es superior comparado con otras instituciones debido a la intervención de los profesionales en el proceso y al volumen del patrimonio arqueológico e histórico.	En la Cuenta Pública de 2010 se reporta para el programa presupuestario E012 un monto ejercido de 1,677,664.4 miles de pesos, cifra superior en 91% en comparación con el monto ejercido de los dos programas presupuestarios que el CONACULTA destina a la protección y conservación de sitios y monumentos culturales.
* Con base en la información proporcionada por el ente mediante oficio 401.B (17)18.2011/SA.246 del 12 de mayo del 2011.	

Principales conceptos a revisar

Eficacia

Evaluar la eficacia con que se cumplieron los objetivos y metas para la protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico, de acuerdo con lo señalado en la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y su respectivo reglamento.

Eficiencia

Fiscalizar la eficiencia operativa de la gestión técnica-administrativa que el INAH realizó de acuerdo con lo señalado en la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y su respectivo reglamento.

Economía

Examinar la economía de la aplicación de los recursos que fueron aprobados al instituto para brindar protección, conservación y restauración al patrimonio arqueológico e histórico, en los términos que determine la normativa aplicable.

PbR y el SED

Revisar que se cumplieron las directrices, así como la normativa establecida para avanzar hacia el PbR y el SED.

3.2.2 Ejecución. *Informe al 75%*

El informe de la auditoría al 75% comprende 23 resultados que se presentan en cinco capítulos:

En el capítulo I. Competencia del INAH en el patrimonio arqueológico e histórico, se presenta el resultado de la identificación de los conceptos legales de los términos de proteger, conservar y restaurar los muebles y sitios del patrimonio arqueológico e histórico. (Resultado 1).

En el capítulo II. Eficacia en el cumplimiento de los objetivos del Programa Nacional de Cultura 2007-2012, se evaluó el cumplimiento de los objetivos sectoriales que se vincularon con las acciones de proteger, conservar y restaurar el patrimonio arqueológico e histórico del país: avanzar en el registro y la catalogación del patrimonio mueble e inmueble; fortalecer los mecanismos de protección legal y el manejo del patrimonio; ampliar las medidas de seguridad en instalaciones y espacios que resguardan patrimonio; dotar de planes de manejo a las zonas arqueológicas; establecer vínculos de colaboración con otras entidades del ámbito federal y gobiernos estatales y municipales para la preservación del patrimonio, y establecer los criterios de conservación del patrimonio arqueológico e histórico, en corresponsabilidad con los sectores sociales y los tres órdenes de gobierno. (Resultado 2).

En el capítulo III. Eficiencia en las acciones de protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico del país, se evaluó el registro de los monumentos; el

impulso de la emisión de declaratorias; el inventario y el catálogo de los muebles e inmuebles que constituyen el patrimonio arqueológico e histórico; la vigilancia, resguardo, seguridad y ordenación del espacio donde se ubica el patrimonio arqueológico e histórico; la conservación del patrimonio arqueológico e histórico; la dotación de planes de manejo de conservación integral, y la creación del área de coordinación de las tareas de restauración del patrimonio arqueológico e histórico. (Resultados 3 al 18).

En el capítulo IV. Economía en la aplicación de los recursos financieros, se evaluó el gasto destinado a las actividades de protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico del país y los costos de dichas actividades. (Resultados 19 al 20).

En el capítulo V. Cumplimiento de las directrices generales para avanzar hacia el PbR y el SED, se evaluaron los avances en el cumplimiento de las disposiciones relacionadas con la elaboración y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño. (Resultados 21 al 23).

Con el objetivo de ejemplificar la ejecución de la auditoría mediante el “onusprobandi” se presentan a continuación tres resultados de forma íntegra, en donde se ve reflejada la construcción de la triada que marca el lineamiento técnico número 3:

Resultado núm. 5 Con Observación

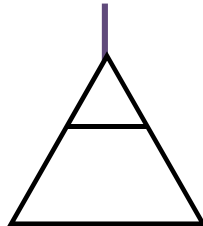
Se relaciona con el procedimiento: 5

Creación del registro único de bienes patrimoniales con categorías y criterios técnicos comunes

En el PNC 2007-2012 se estableció la estrategia de: “Crear el registro único de bienes patrimoniales [...] en el INAH, con categorías y criterios técnicos comunes...”.^{49/}

El artículo 23 del Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos indica que: “Cada Registro Público de Monumentos y Zonas se compondrá en cuatro secciones en las que se inscribirán: I.- Los monumentos y declaratorias de muebles; II.- Los monumentos y declaratorias de inmuebles; III.- Las declaratorias de zonas; y IV.- Los comerciantes”.^{50/}

En el artículo 24, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se dispone que: “La programación y presupuestación del gasto público comprende: Las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo [...]”.^{51/}



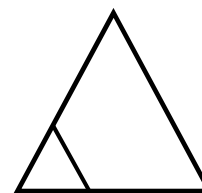
El deber ser (lo que establece la normativa)

^{49/} CONACULTA. **Programa Nacional de Cultura 2007-2012**, p. 45.

^{50/} **Diario Oficial**, 8 de diciembre de 1975.

^{51/} **Diario Oficial**, 30 de marzo de 2006; última reforma publicada en el DOF del 31 de diciembre de 2008.

Comienza la parte de los resultados:



Con la revisión del Programa Anual de Trabajo, 2010 PAT01 y PAT03 del programa presupuestario E012 “Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la Nación” a cargo del INAH, se verificó que en 2010 se superó en 5.0 puntos porcentuales la meta programada del indicador “Porcentaje de avance del sistema informático de registro único de monumentos y zonas arqueológicas e históricos”, como se muestra en el cuadro siguiente:

RESULTADO DEL INDICADOR RELACIONADO CON EL SISTEMA ÚNICO DE REGISTRO PÚBLICO DE MONUMENTOS
Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS E HISTÓRICOS, 2010

Nombre del Indicador	Fórmula	Unidad de Medida	Meta		Diferencia en puntos porcentuales
			Programada	Resultado	
Porcentaje de avance del sistema informático de registro único de monumentos y zonas arqueológicas e históricos	$(\text{Actividades del programa en la etapa I} / \text{Actividades totales para la creación del sistema}) \times 100$	Actividad realizada	20%	25%	5.0

FUENTE: INAH. Programa Anual de Trabajo, 2010. PAT 01 y PAT03.

Aun cuando para 2010 el INAH estableció el indicador de “Porcentaje de avance del sistema informático de registro único de monumentos y zonas arqueológicas e históricos”, la unidad de medida de este indicador no corresponde con el resultado del mismo, ya que el indicador y la meta están en porcentajes, mientras que la unidad de medida se estableció en números absolutos. El INAH no acreditó la memoria de cálculo ni la base de datos para verificar el cumplimiento de la meta.

Con la revisión del Sistema Único de Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas (SURPMZAH),^{52/} se constató que en 2010 el INAH creó el SURPMZAH como un sistema de información computarizado, para modernizar y actualizar el registro público del patrimonio

^{52/} Información obtenida del INAH mediante el otorgamiento de una clave para ingresar al Sistema Único de Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas, a partir del 13 de octubre de 2011.

arqueológico e histórico. Su diseño se compone de cuatro secciones en las que se inscriben: I.- Los monumentos y declaratorias de muebles; II.- Los monumentos y declaratorias de inmuebles; III.- Las declaratorias de zonas; y IV.- Los comerciantes.

El SURPMZAH se diseñó para operar en cuatro etapas, en 2010 se concluyó la segunda etapa, y la tercera y cuarta etapas concluirán en 2012. En 2010 el INAH concluyó la segunda fase del SURPMZAH con un avance acumulado del 35%, respecto del total, como se tenía programado, como se muestra a continuación:

FASES PROGRAMADAS PARA EL AVANCE DEL SISTEMA ÚNICO DE REGISTRO PÚBLICO DE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICOS E HISTÓRICOS, 2010

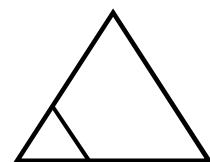
Fases	Descripción (fichas de inscripciones del patrimonio)			Año	Porcentaje de avance programado o alcanzado	Estatus
	Sección	Naturaleza o carácter (general)	Naturaleza o carácter (específico)			
Primera	Muebles	Arqueológicos	Piezas	2009	10% ^{1/}	Concluido 10.0%
	Muebles	Históricos	Menaje y objetos en general			
Control de Gestión						
Segunda	Muebles	Paleontológicos		2010	25% ^{1/}	Concluida 35.0%
	Muebles	Históricos	Documentos			
	Inmuebles	Arqueológicos	Fotografía			
	Inmuebles	Paleontológicos				
Control de Gestión						
Tercera	Muebles	Arqueológicos	Restos humanos, arqueobotánicos y arqueofaunísticos	2011	45% ^{2/}	En desarrollo 80.0%
	Muebles	Históricos	Equipo de transporte			
	Inmuebles	Históricos	Colecciones científicas			
	Declaratoria	Arqueológicos	Restos Humanos			
Control de gestión						
Cuarta	Comerciantes			2012	20% ^{2/}	No iniciada 100.0%
		Archivos complementarios	Archivos registrados			

FUENTE: Información remitida por el INAH mediante el oficio número 401.B(17)18.2011/SA.246, del 12 de mayo del 2011.

1/: Meta programada y alcanzada.

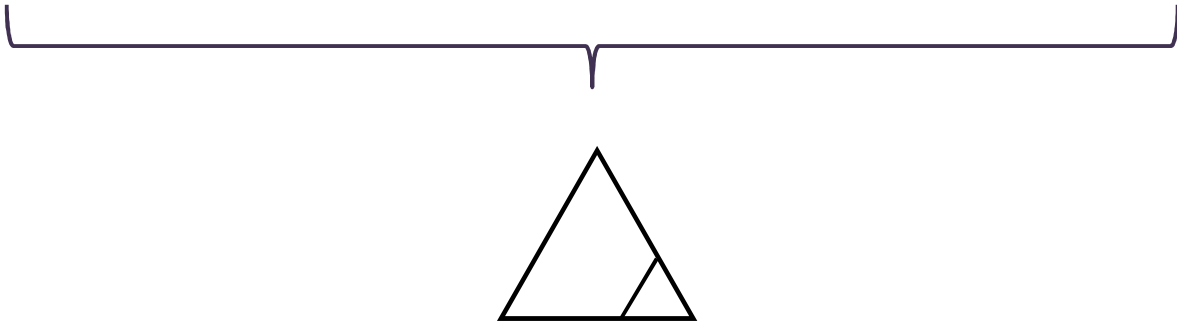
2/: Meta programada.

Finaliza la parte de los resultados



Conclusión

Aun cuando para 2010 el INAH estableció el indicador de “Porcentaje de avance del sistema informático de registro único de monumentos y zonas arqueológicas e históricos”, la unidad de medida de este indicador no corresponde al resultado del mismo, ya que el indicador y la meta están en porcentajes, mientras que la unidad de medida se estableció en absolutos. Además de que el INAH no acreditó la memoria de cálculo ni la base de datos para verificar el cumplimiento de la meta, en incumplimiento del artículo 24, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.



Las conclusiones dan paso a las recomendaciones

Resultado núm. 17 Con Observación

Se relaciona con el procedimiento: 17

Planes de manejo de conservación integral de las zonas arqueológicas

En el artículo 24, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se dispone que: “La programación y presupuestación del gasto público comprende: Las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo. [...]”;^{53/} en el artículo 25, fracción III, que: “La programación y presupuestación anual del gasto público, se realizará [...] con base en: III. [...] las metas y avances físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior y los pretendidos para el ejercicio siguiente,” y en el artículo 45, que: “Los responsables de la administración en los ejecutores de gasto serán responsables de la administración por resultados; para ello deberán

^{53/} **Diario Oficial**, 30 de marzo de 2006; última reforma publicada en el DOF del 31 de diciembre de 2008.

cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones generales aplicables.”^{54/}

En el numeral 8.2. del PNC 2007-2012 se estableció la estrategia de: “Ampliar y acrecentar la cobertura y dotación de los planes de manejo correspondientes a las zonas arqueológicas...”

En el numeral 5.14. de los Lineamientos para el Manejo y Operación de Zonas Arqueológicas con Visita Pública, elaborados por el INAH, se define al plan de manejo como un “documento resultado de un proceso de planeación que dirige, organiza y regula la ejecución de estrategias, proyectos y actividades encaminadas a la conservación integral, uso responsable y manejo racional de una zona arqueológica a largo plazo”.^{55/}

En el documento Obligaciones y Beneficios de los Estados Parte de la Convención del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) conjuntamente con el INAH, se establece como una obligación: “Identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio.” También se señala como un deber: “Asegurar que todo bien inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial, situado en su territorio, tenga una protección jurídica o un sistema de gestión idóneo en el ámbito local, regional y nacional para su conservación, que ofrezca garantías de uso eficaz de las diferentes normas, planes o mecanismos de protección arbitrados o establecidos por el propio país”.^{56/}

Con la revisión del Programa Anual de Trabajo 2010, formatos PAT01 y PAT03, se verificó que para 2010 el INAH estableció dos indicadores relacionados con los planes de manejo de las zonas arqueológicas, los cuales se presentan a continuación:

^{54/} **Diario Oficial**, 30 de marzo de 2006; última reforma publicada en el DOF del 31 de diciembre de 2008.

^{55/} **Diario Oficial**, 29 de noviembre del 2006..

^{56/} **UNESCO-INAH**. El Patrimonio de México y su Valor Universal. Págs. 64 y 65. Cuarta Edición corregida y aumentada 2010.

RESULTADOS DE LOS INDICADORES RELACIONADOS CON LOS PLANES DE MANEJO DE LAS ZONAS ARQUEOLÓGICAS, 2010

Indicador	Fórmula (a)	Unidad de medida (b)	Meta		Cumplimiento % (e) = [(d) / (c)]*100
			Programada (c)	Resultado (d)	
Índice de zonas arqueológicas con planes de manejo en operación	(Número de zonas arqueológicas con planes de manejo/ Número de sitios arqueológicos) x 100	% de zonas arqueológicas con planes de manejo	12	10	83.3
Índice de planes de manejo evaluados y actualizados	(Número de planes de manejo en término vigencia/Número de planes de manejo en ejecución)x100	% Planes de manejo evaluados	3	3	100

FUENTE: INAH. Programa de Trabajo Anual 2010, formatos PAT01 y PAT 03.

En 2010 el INAH cumplió en 83.3% la meta de número de zonas arqueológicas que tienen planes de manejo en operación y en 100% la meta del número de planes de manejo evaluados y actualizados; sin embargo, la meta programada y alcanzada se indicó en números absolutos, mientras que el indicador, fórmula, y unidad de medida se establecieron en números relativos.

Al revisar el Programa Anual de Trabajo de 2009, formatos PAT01 y PAT03, se verificó que se diseñaron indicadores con meta programada y alcanzada en números absolutos y el indicador, fórmula y unidad de medida en números relativos y no se estableció la meta para uno de ellos, como se muestra en el cuadro siguiente:

RESULTADOS DE LOS INDICADORES RELACIONADOS CON LOS PLANES DE MANEJO DE LAS ZONAS ARQUEOLÓGICAS, 2009

Indicador	Fórmula (a)	Unidad de medida (b)	Meta		Cumplimiento % (e) = [(d) / (c)]*100
			Programada (c)	Resultado ²⁵ (d)	
Índice de zonas arqueológicas con planes de manejo en operación	(Número de zonas arqueológicas con planes de manejo/Número de sitios arqueológicos) x 100	% de zonas arqueológicas con planes de manejo	15	3	20.0
Índice de planes de manejo evaluados y actualizados	(Número de planes de manejo en término vigencia/ Número de planes de manejo en ejecución)x100	% Planes de manejo evaluados	3	n.d.	n.a.

FUENTE: INAH. Programa de Trabajo Anual 2009, formatos PAT01 y PAT 03.

n.d. No disponible.

n.a: No es aplicable.

Con la revisión del Programa Anual de Trabajo 2010, se verificó que el INAH no programó ni presupuestó para 2010 el gasto público con base en las metas y los avances físicos financieros del ejercicio fiscal anterior, ni los pretendidos para el ejercicio siguiente, como lo señala la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. El INAH no acreditó la memoria de cálculo ni la base de datos para verificar el cumplimiento de las metas: “Índice de zonas arqueológicas con planes de manejo en operación” e “Índice de planes de manejo evaluados y actualizados” de 2010, ni la estrategia del PNC 2007-2012, de ampliar y acrecentar la cobertura y dotación de los planes de manejo correspondientes a las zonas arqueológicas; ni se dispuso de referentes para evaluar en qué proporción se incrementarían en 2010 los índices de zonas arqueológicas con planes de manejo, y los correspondientes a los planes de manejo evaluados.

Con la finalidad de verificar si las zonas arqueológicas abiertas al público y bajo resguardo del INAH tienen un plan de manejo en operación, como lo señalan los “Lineamientos para el Manejo y Operación de Zonas Arqueológicas con Visita Pública” y si las zonas declaradas por la UNESCO como patrimonio mundial cuentan con planes de manejo, se contrastaron los datos referidos a las zonas arqueológicas registradas,^{57/} las que están bajo el resguardo del INAH y las que no lo están, y las que la UNESCO las declaró como patrimonio mundial, con los resultados siguientes:

^{57/} Oficio número 401.B (17) 18.2011/SA.246, del 12 de mayo de 2011 y oficio N°.401.B(17) 18.2011/CNRF/664/ del 12 de septiembre de 2011.

ZONAS ARQUEOLÓGICAS EN MÉXICO, A 2010

Entidades Federativas	Zonas arqueológicas registradas (a)	Zonas abiertas al público (b)	Zonas bajo resguardo del INAH (c)	Zonas no resguardadas por el INAH (d)	Zonas declaradas Patrimonio o Mundial (e)	Zonas con Planes de manejo (f)	Participación % respecto de las zonas que tienen planes de manejo	
							A cargo del INAH (g)	Declaradas por la UNESCO (h)
			[(b)-(d)]				$[(f)/(c)] \times 100$	$[(f)/(e)] \times 100$
Veracruz	4,885	10	10	-	1	1	10.0	100.0
Oaxaca	3,665	10	10	-	-	1	10.0	n.a.
Puebla	2,657	6	6	-	-	-	0.0	n.a.
Chiapas	2,449	9	9	-	1	1	11.1	100.0
Estado de México	2,235	19	15	4	1	2	13.3	100.0
Yucatán	2,092	16	16	-	2	1	6.3	50.0
Michoacán	1,844	6	6	-	-	-	0.0	n.a.
Guerrero	1,780	10	10	-	-	-	0.0	n.a.
Tabasco	1,723	6	5	1	-	-	0.0	n.a.
Hidalgo	1,635	3	3	-	-	1	33.3	n.a.
Baja California Sur	1,529	1	1	-	-	1	100.0	n.a.
Chihuahua	1,522	5	5	-	1	-	20.0	0.0
Guanajuato	1,441	2	2	-	-	-	0.0	n.a.
Nuevo León	1,368	1	1	-	-	1	100.0	n.a.
Querétaro	1,201	4	4	-	-	-	0.0	n.a.
Tlaxcala	1,171	4	4	-	-	1	25.0	n.a.
Jalisco	1,094	3	2	1	-	-	0.0	n.a.
Morelos	1,058	8	8	-	1	2	25.0	100.0
Baja California	1,050	1	1	-	-	-	0.0	n.a.
San Luis Potosí	979	2	2	-	-	-	0.0	n.a.
Campeche	873	17	17	-	1	1	5.9	100.0
Sonora	822	1	1	-	-	-	0.0	n.a.
Nayarit	817	1	1	-	-	-	0.0	n.a.
Sinaloa	694	-	-	-	-	-	n.a.	n.a.
Durango	527	1	1	-	-	1	100.0	n.a.
Coahuila	440	-	-	-	-	-	n.a.	n.a.
Colima	402	2	2	-	-	-	0.0	n.a.
Zacatecas	393	3	3	-	-	-	0.0	n.a.
Tamaulipas	363	2	2	-	-	-	0.0	n.a.
Quinta Roo	330	17	17	-	-	1	5.9	n.a.
Distrito Federal	310	4	4	-	-	1	25.0	n.a.
Aguascalientes	84	-	-	-	-	-	n.a.	n.a.
Total	43,433	174	168	6	8	16	9.5	n.a.

FUENTE: Oficio número 401.B (17) 18.2011/SA.246, del 12 de mayo de 2011 y oficio N°.401.B (17) 18.2011/CNRF/664/ del 12 de septiembre de 2011.

n.a.: No es aplicable.

En 2010 existían 16 (9.5%) zonas arqueológicas abiertas al público con planes de manejo en operación, de las 168 zonas arqueológicas a cargo del INAH en 29 entidades federativas, lo que significa que el 90.5% de las zonas arqueológicas abiertas al público no tienen un plan de manejo en operación que permita la conservación integral del patrimonio arqueológico.

En el Estado de México y Morelos existían 2 zonas arqueológicas abiertas al público que tenían planes de manejo; en las otras 27 entidades federativas, aun cuando en su territorio se ubicaban entre 1 y 17 zonas arqueológicas abiertas al público, no cuentan con planes de manejo en operación. Las entidades con mayor número de zonas abiertas al público y que no contaron con planes de manejo en operación son: Campeche y Quintana Roo (17 zonas arqueológicas); Yucatán (16); Estado de México (15); Veracruz, Oaxaca y Guerrero (10); Chiapas (9), y Morelos (8 zonas arqueológicas).

De las 8 zonas arqueológicas abiertas al público declaradas por la UNESCO como patrimonio mundial, en igual número de entidades federativas, 3 no contaron con planes de manejo en operación, por lo que el INAH no aseguró de que los bienes inscritos en la lista del patrimonio mundial se conservaran de manera integral.

Conclusión

En 2010 el INAH reportó el 83.3% del cumplimiento de la meta de zonas arqueológicas con planes de manejo en operación que permiten la conservación integral de la zona, en los términos de los artículos 24, fracción 1, 25, fracción III, y 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Además, se verificó que a 2010 existían 152 (90.5%) zonas arqueológicas abiertas al público sin planes de manejo en operación de las 168 zonas arqueológicas a cargo del INAH en 29 entidades federativas, y en 3 de las 8 zonas arqueológicas declaradas por la UNESCO como patrimonio mundial no se garantizó la conservación integral de las mismas; en 27 estados se ubican zonas arqueológicas abiertas al público que no tienen planes de manejo en operación para garantizar la conservación integral del patrimonio arqueológico, en incumplimiento de lo establecido en los artículos 21, fracción I, 25, fracción III y 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; numeral 8.2 del Programa Nacional de Cultura 2007-2012, y numeral 5.14 de los Lineamientos para el manejo y operación de zonas arqueológicas con visita pública.

Resultado Núm. 20 Con Observación

Se relaciona con el procedimiento: 20

Costos de la protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico

En el artículo 25 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se establece que: “[...] El anteproyecto se elaborará por unidades responsables de las dependencias y entidades, estimando los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en las metas, así como los indicadores necesarios para medir su cumplimiento”.

En el artículo 233, párrafo segundo, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se indica que: “Las entidades deberán elaborar sus sistemas contables [...], mismos que permitirán determinar los costos incurridos, identificar los [...] gastos, facilitar el control y la fiscalización del ejercicio de sus presupuestos, así como la evaluación de sus programas”.

Mediante el oficio número DGADDS/064/2011 del 12 de abril de 2011, la ASF solicitó al INAH los costos de la protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico que registró en su contabilidad, desglosados por las acciones de protección, conservación y restauración, así como por fuente de financiamiento e instancias públicas, privadas, de educación superior y civiles del ámbito federal, estatal y municipal.

El INAH no acreditó que en 2010 hubiera contado con un sistema de costos que le permitiera evaluar el costo de la protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico mueble e inmueble. Tampoco dispuso de valores estándar o parámetros que sirvieran de referentes para evaluar el costo de esas acciones.

Conclusión

Para 2010 el INAH careció de un sistema de costos que le permitiera evaluar los gastos en la protección, conservación y restauración de los monumentos muebles e inmuebles que conforman el patrimonio arqueológico e histórico, por lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 233, párrafo segundo, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Una vez que el director general revisa y autoriza el documento, se turna para su revisión al Comité Técnico de Revisión para su aprobación, y con ello dar paso a las reuniones de pre confronta y confronta, para el caso de esta auditoría, en dichas reuniones el ente no proporcionó información que permitiera cambiar el sentido de los resultados, a continuación se presenta un cuadro-resumen, de los resultados derivados de la aplicación de los lineamientos técnicos 3(Onus-probandi), 4(confronta) y 5(formulación de observaciones y acciones):

Procedimiento	Resultado con el que se relaciona	Observaciones		Resultado cambiado derivado de Pre o Confronta		Número de Recomendaciones emitidas
		SI	NO	SI	NO	
I. Competencia del INAH en el patrimonio arqueológico e histórico del país						
1. Identificar los conceptos legales de los términos "protección", "conservación" y "restauración" del patrimonio arqueológico e histórico.	1	X			X	2
II. Eficacia en el cumplimiento de los objetivos del Programa Nacional de Cultura 2007-2012						
2. Evaluar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Programa Nacional de Cultura 2007-2012, relacionados con la protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico.	2	X			X	2
III. Eficiencia en la protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico						
PROTECCIÓN 3. Verificar que el INAH inscribió los monumentos arqueológicos e históricos en el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas.*	3	X			X	2
4. Verificar que el INAH registró los monumentos pertenecientes a la Federación, estados, municipios, organismos descentralizados, empresas de participación estatal y personas físicas o morales.	4	X			X	1
5. Verificar que el INAH creó el registro único de bienes	5	X			X	2

patrimoniales con categorías y criterios técnicos comunes.						
6. Verificar que en 2010 el INAH promovió el registro de bienes y monumentos arqueológicos en manos de los particulares.	6	X			X	3
7. Verificar que en 2010 el INAH impulsó la emisión de declaratorias del patrimonio arqueológico.	7	X			X	4
8. Verificar que en 2010 el INAH impulsó la emisión de declaratorias del patrimonio histórico	8	X			X	4
9. Verificar que en 2010 el INAH integró el inventario los monumentos muebles, inmuebles y zonas que integran el patrimonio arqueológico e histórico.	9	X			X	2
10. Verificar que en 2010 el INAH actualizó el catálogo de los monumentos muebles, inmuebles y zonas que integran el patrimonio arqueológico e histórico del país.	10	X			X	5
11. Verificar que en 2010 el INAH contó con el área estratégica para coordinar las tareas de prevención de riesgos, seguridad y manejo de obras.	11		X		X	0
12. Verificar que en 2010 el INAH realizó acciones de vigilancia, resguardo, seguridad y ordenación del espacio donde se ubica el patrimonio arqueológico e histórico.	12	X			X	3
CONSERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO E HISTÓRICO 13. Verificar que en 2010 el INAH realizó acciones de conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico.	13	X			X	2
14. Verificar que en 2010 el INAH desarrolló un modelo de conservación integral del patrimonio arqueológico e histórico.	14	X			X	1
15. Verificar que en 2010 el INAH realizó acciones para reducir la afectación del patrimonio arqueológico y sus entornos.	15	X			X	1
16. Verificar que en 2010 el	16	X			X	1

INAH suscribió convenios en materia de preservación del patrimonio.						
17. Verificar que en 2010 el INAH dotó de planes de manejo de conservación integral a las zonas arqueológicas y sus entornos.	17	X			X	1
18. Verificar que en 2010 el INAH creó el área estratégica que coordine las tareas de restauración del patrimonio arqueológico e histórico.	18		X		X	0
IV. Economía en la aplicación de los recursos financieros						
19. Verificar que en 2010 el INAH estableció el presupuesto aplicado en la protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico.	19	X			X	1
20. Evaluar los costos de protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico.	20	X			X	1
V. Cumplimiento de las directrices generales para avanzar en el PbR y el SED						
21. Verificar que en 2010 el INAH estableció indicadores y metas en el PEF y en la Cuenta Pública de 2010.	21	X			X	2
22. Verificar que en 2010 el INAH elaboró y actualizó la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario E012.	22	X			X	1
23. Verificar que en 2010 el INAH evaluó el desempeño del programa presupuestario E012.	23	X			X	1
*Este resultado en el Informe de Auditoría se abrió en dos resultados.						

3.2.3 Confronta: *Respuesta del INAH*

En el periodo de pre y confronta, el INAH manifestó su desacuerdo respecto de los resultados de la inscripción de los monumentos y bienes arqueológicos e históricos en el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas. A continuación se plasman las consideraciones del Instituto⁵⁸:

Desde 2009, el INAH reconoció la necesidad de modernizar y actualizar el registro público del patrimonio cultural tangible, instrumentando el diseño y desarrollo de una base de datos suficientemente robusta, para garantizar una inscripción estandarizada, con criterios uniformes y de cobertura nacional. Esta herramienta, denominada *Sistema Único de Registro Público de monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas* está disponible en web, <http://www.registropublico.inah.gob.mx>, desde principios del 2010 y cuenta actualmente con 182 usuarios de los diferentes centros de trabajo del INAH en todo el país, quienes están subiendo información de sus respectivos catálogos o registros, acorde a la naturaleza del patrimonio del que se trate, cuyos descriptores particulares fueron establecidos por los especialistas en cada tema.

En paralelo, el INAH está trabajando con instituciones externas como CNCA, INDABBIN y la UNAM que también resguardan y elaboran catálogos e inventarios del patrimonio cultural de México.

En el *Sistema* aludido, hasta la fecha, se puede capturar la información verificada y actualizada (al 15 de octubre de 2011 cuenta con 69,862 monumentos descritos en 41,157 registros) de piezas arqueológicas, fósiles y por lo que respecta al patrimonio histórico mueble: de menaje y objetos en general, fotografías y documentos (que incluyen los bibliográficos, de archivo, cartográficos y de artes gráficas). Asimismo operan también las interfaces de captura para inscribir inmuebles arqueológicos y paleontológicos.

Al término del presente año, se contará con las funcionalidades para registrar restos humanos, de flora y fauna de carácter arqueológico, y en el ámbito de los monumentos históricos: los inmuebles, equipamiento de transporte, patrimonio sumergido, restos humanos y colecciones científicas. De igual forma que los espacios para inscribir las declaratorias de zonas de monumentos arqueológicos, históricos y en su caso las paleontológicas. Con esto se concluirá el módulo del Sistema que da cuenta de todo tipo de inscripciones en atención puntual a lo que estipula el artículo 23 del Reglamento de Ley en la materia.

El *Sistema*, además, ofrece un módulo para consignar los datos sobre la gestión del patrimonio en sentido amplio, de tal suerte que se disponga de la información, en tiempo real, sobre los movimientos de cada uno de los monumentos, verbigracia, traslados, cambios de responsable, de ubicación etcétera. Para 2012 se programa la conclusión del sistema con la construcción, de los módulos que albergarán la información complementaria sobre cada uno

⁵⁸ Información remitida mediante oficio N°.401.B(17)18.2011/SA/777 del 21 de diciembre de 2011

de los monumentos registrados, como catálogos comentados, publicaciones alusivas etcétera y digitalizado, el archivo histórico registral con que cuenta el INAH desde su fundación.

Es importante mencionar que, a través de un convenio de colaboración con el Instituto, es la DGTIC de la UNAM la encargada de la construcción del *Sistema* aludido, en un Sistema Operativo Red Hat 5 o CentOS 5, lenguaje de programación PHP 5.3, Apache 2.2.13 y Sistema de gestión de base de datos MySQL 5.1, instalado actualmente en un servidor de aplicaciones Xeón a 2.0 Ghz, 4GB ram, con capacidad de almacenamiento de 160 gb, y en un servidor de Base de datos Xeón, a 2.0 Ghz, 4GB ram, con capacidad de almacenamiento de 4x500 gb.

Tomando en consideración la anterior, la ASF ajustó su resultado número 3 “*Inscripción de los monumentos arqueológicos e históricos en el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas*” dónde se asentó:

Después de la confronta efectuada el día 14 de diciembre de 2011 mediante oficio N°.401.B(17)18.2011/SA/777 del 21 de diciembre de 2011, el ente precisó que en 2010 contó con cuatro bases de datos que identifican un universo de 1,922,022 monumentos y zonas arqueológicas e históricos, además de las declaratorias de zonas respectivas.

Asimismo, remite una nota indicando que se inicio la modernización, verificación y actualización del Registro Público Nacional: “...instrumentando el diseño y construcción de una base de datos robusta, para alojar la información del registro y gestión del patrimonio cultural, que desde 1939 se ha realizado, con categorías y criterios técnicos comunes, accesibles a todos los usuarios. Lo anterior para garantizar una inscripción pública estandarizada, de la cobertura nacional, que considere el universo de los monumentos. Dichos registros son ahora organizados conforme a la metodología más reciente de Folio Real, que sustituye las inscripciones tradicionales, realizadas manualmente en libros, volúmenes y fojas; razón por la cual se omiten las acciones a promover correspondientes...”.

Por lo anterior, se eliminó la acción 008 la cual estaba orientada a:

Acción

10-0-11D00-07-0109-07-008 Recomendación al Desempeño

Instituto Nacional de Antropología e Historia

Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia inscriba en el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas los bienes arqueológicos e históricos identificados, a fin de protegerlos legalmente.

Efecto Esperado: Fortalecer los mecanismos de operación en términos de eficacia, eficiencia y economía

Concepto de la Irregularidad:

11/Desempeño

1108 Falta, insuficiencia o incumplimiento de indicadores estratégicos o de gestión para evaluar la eficacia, eficiencia y economía en el cumplimiento de metas y objetivos

Ordenamientos Legales:

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo 24, fracción I, y artículo 25, fracción III.

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo 242.

Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, artículo 23.

No obstante, la recomendación orientada a la conciliación de cifras se quedó en el informe:

10-0-11D00-07-0109-07-007 Recomendación al Desempeño

Instituto Nacional de Antropología e Historia

Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia fortalezca sus mecanismos de control, a fin de asegurar la conciliación de las cifras de inscripción de los monumentos arqueológicos e históricos en el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas.

Efecto Esperado: Fortalecer los mecanismos de control

Concepto de la Irregularidad:

11/Desempeño

1108 Falta, insuficiencia o incumplimiento de indicadores estratégicos o de gestión para evaluar la eficacia, eficiencia y economía en el cumplimiento de metas y objetivos

Ordenamientos Legales:

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo 24, fracción I, y artículo 25, fracción III.

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo 242.

Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, artículo 23.

Respecto del resultado 20 “Costos de la protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico” el Instituto Nacional de Antropología e Historia informó que:

Si bien es cierto que no cuenta con un sistema único o definido con valores o parámetros estándares que sirvan de referente para evaluar los costos de las acciones de los proyectos de protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico, también es cierto que a través de las llamadas “Tarjetas de Registro de Proyectos”, las cuales son elaboradas por las unidades responsables de ejecutar los proyectos, sí se elaboran los costos estimados de los proyectos, por medio de un

“Calendario Financiero”, el mismo que desglosa el costo del proyecto de manera mensual, por capítulo de gasto y partida presupuesta, así como los indicadores y unidades de medida, las cuales permiten medir su cumplimiento; dando con ello, la debida observancia al artículo 25 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que a letra dice “[...] El anteproyecto se elaborará por unidades responsables de las dependencias y entidades, estimando los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en las metas, así como los indicadores necesarios para medir su cumplimiento”; por lo anterior, se puede discernir que el INAH sí tiene sistemas de costos, únicamente que éstos solamente son elaborados por los responsables de ejecución de los proyectos, y que si el Instituto no tiene un sistema costos único para medir o evaluar las acciones de los mismos, es por que cada proyecto es diferente y tiene procesos diferentes como para poder estandarizar uno sólo.

“Por otra parte, en lo que respecta a que el INAH no acreditó la contabilización en forma desglosada en registros contables de los costos por acciones de protección, conservación y restauración, así como por fuente de financiamiento e instancias públicas, privadas, de educación superior y civiles de ámbito federal, estatal y municipal, en observancia al artículo 233, párrafo segundo, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que a la letra dice “[...] Las entidades deberán elaborar sus sistemas contables con base en las disposiciones generales que emita la Secretaría, mismos que permitirán determinar los costos incurridos, identificar los ingresos y gastos, facilitar el control y la fiscalización del ejercicio de sus presupuestos, así como de la evaluación de sus programas”, le manifiesto que de acuerdo al artículo 34 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, establece que “los registros contables de los entes públicos se llevarán con base acumulativa. La contabilización de las transacciones de gasto se hará conforme a la fecha de realización independientemente a la de su pago, y la del ingreso se registrará cuando exista jurídicamente el derecho de cobro”, así mismo, en su artículo 36 menciona que “La contabilidad deberá contener registros auxiliares que muestren los avances presupuestarios y contables, que permitan realizar el seguimiento y evaluar el ejercicio del gasto público y la captación del ingreso, así como el análisis de los saldos contenidos en sus estados financieros”. Es por ello que, el Despacho Externo MGI Bargalló, Cardoso y Asociados, A. C., en el Dictamen Financiero emitido en fecha 28 de marzo de 2011, en su párrafo segundo establece que “[...] los exámenes fueron realizados de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas, [...] que permita tener errores importantes, y de que están preparados de acuerdo con las bases contables aplicables a la entidad...”, y teniendo como opinión resultante que “[...] los estados financieros antes mencionados presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes, la situación financiera del INAH al 31 de diciembre de 2010 y 2009 y los resultados de sus operaciones, [...], de conformidad con las bases contables antes mencionadas”. Entonces, tomando en consideración lo anterior, el Instituto cuenta con registros contables debidamente estructurados y en apego a los artículos antes mencionados, y por lo tanto, si no cuenta con un sistemas de costos es porque el Instituto registra todo movimiento contable con base en su presupuesto autorizado a través de capítulo y partida presupuestal, y que en caso de ser necesario de tener un sistema de costos que permita evaluar los costos de la protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico mueble e inmueble, tendría que ser bajo un sistema alternativo y no en el Sistema Contable del Instituto.”

“Sin embargo, y tomando en consideración su observación de que el Instituto no cuenta con un auxiliar que permita conocer en forma particular las acciones de protección, conservación y restauración, así como por fuente de financiamiento e instancias públicas, privadas, de educación superior y civiles del ámbito federal, estatal y municipal, que le permitiera evaluar los gastos en la protección, conservación y restauración de los monumentos muebles e inmuebles que conforman el patrimonio arqueológico e histórico. No obstante lo anterior, el Instituto analizará la manera de poder desarrollar un sistema (que no modifique el contable) que permita reflejar el gasto erogado por diferente tipo de acción, con el objeto de que el Instituto pueda llevar a cabo evaluaciones periódicas en el desarrollo de los proyectos, y así tener una mejor toma de decisión.”

3.2.4 Informe: *Informe de Auditoría (IA)*

Se puede decir que el informe de auditoría (IA) es una versión más ejecutiva del informe al 75%, dado que IA ya incluye las recomendaciones, el dictamen y las consecuencias sociales se puede decir que es un informe al 100%, por lo que es remitido a las áreas revisoras, para posteriormente se integre en el tomo correspondiente y enviarlo al Congreso para que los integrantes de la Comisión de Vigilancia, y la sociedad en general pueda conocerlo y analizarlo.

Como vimos anteriormente, nuestros resultados se componen de 3 partes (triada), para la integración del IA solo se toma la última parte de la triada; es decir, el resultado, la redacción se ajusta ligeramente de manera tal, que por sí mismo el párrafo extraído pueda entenderse.

A continuación se presenta un extracto del Informe de Auditoría correspondiente a la revisión de la cuenta pública 2010, ejemplificando los resultados previamente expuestos en este capítulo, dentro del apartado "Informe al 75%":

Instituto Nacional de Antropología e Historia

Patrimonio Arqueológico e Histórico

Auditoría de Desempeño: 10-0-11D00-07-0109

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios generales y particulares establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la planeación específica utilizada en la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, considerando la importancia, pertinencia y factibilidad de su realización.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados en las acciones de protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico, con el fin de verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación de las acciones de protección, conservación y restauración de los muebles e inmuebles que constituyen el patrimonio arqueológico e histórico.

Antecedentes

El 3 de febrero de 1939, se publicó la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) en el Diario Oficial de la Federación.

El objetivo de creación del INAH fue obtener mejores resultados en investigación, conservación y difusión en arqueología e historia.

En 1939, se dictaminó como ilegal el comercio y el saqueo de objetos arqueológicos, y se estableció que los sitios arqueológicos fueran de propiedad federal, por lo que el INAH es, desde esa época, la responsable de la protección de dicho patrimonio.

En 1966, se modificó el artículo 73, fracción XXV, de la Constitución Política, para establecer la facultad de legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, lo que originó que en abril de 1972 se expidiera la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, y en 1975 su reglamento. En estos ordenamientos legales se precisó que el INAH tendría la responsabilidad de los monumentos arqueológicos construidos antes de 1521, y de los históricos a partir de este año y hasta 1900.

Actualmente, y de acuerdo con las reformas de su ley orgánica del 23 de enero de 1998, el INAH tiene las atribuciones de proteger, conservar y restaurar el patrimonio arqueológico e histórico del país.

En el Programa Nacional de Cultura 2007-2012 se identifican seis objetivos con los que se vinculan las atribuciones del INAH, de proteger, conservar y restaurar los monumentos y sitios que integran el patrimonio arqueológico e histórico del país: avanzar en el registro y la catalogación del patrimonio; fortalecer los mecanismos de protección legal y manejo del patrimonio; ampliar las medidas de seguridad en instalaciones y espacios que resguardan patrimonio; dotar de planes de manejo a las zonas arqueológicas; establecer vínculos de colaboración con otras entidades del ámbito federal y gobiernos estatales y municipales para la preservación del patrimonio, y establecer los criterios de conservación del patrimonio arqueológico e histórico en corresponsabilidad con los sectores sociales y los tres órdenes de gobierno.

Resultados

6. Creación del registro único de bienes patrimoniales

La unidad de medida “actividad realizada” que el INAH estableció para el indicador “Porcentaje de avance del sistema informático de registro único de monumentos y zonas arqueológicas e históricos”, no se corresponde con el resultado de “porcentaje”.

Véase acción(es): 10-0-11D00-07-0109-07-010

10-0-11D00-07-0109-07-011

18. Planes de manejo de conservación integral de las zonas arqueológicas

A 2010, existían 152 (90.5%) zonas arqueológicas abiertas al público sin planes de manejo en operación de las 168 zonas arqueológicas a cargo del INAH, y en 2 de las 8 zonas arqueológicas declaradas por la UNESCO como patrimonio mundial, no se garantizó su conservación integral.

Véase acción(es): 10-0-11D00-07-0109-07-038

21. Costos de la protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico

En 2010, el INAH careció de un sistema de costos para evaluar los gastos en la protección, conservación y restauración de los monumentos muebles e inmuebles que conforman el patrimonio arqueológico e histórico.

Véase acción(es): 10-0-11D00-07-0109-07-040

Acciones

Recomendaciones al Desempeño

10-0-11D00-07-0109-07-010.- Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia fortalezca sus mecanismos de control, a fin de que la unidad de medida de la meta del indicador que mide el avance de la instrumentación del sistema informático del registro único de monumentos y zonas arqueológicas e históricas sea consistente con la denominación del indicador. [Resultado 6]

10-0-11D00-07-0109-07-011.- Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia disponga de la memoria de cálculo y la base de datos del indicador Porcentaje del avance del sistema informático del registro único de monumentos y zonas arqueológicas e históricos, a fin de evaluar el cumplimiento de las metas anuales. [Resultado 6]

10-0-11D00-07-0109-07-038.- Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia elabore e instrumente un programa de trabajo de corto, mediano y largo plazos, a fin de que todas las zonas arqueológicas abiertas al público cuenten con planes de manejo que garanticen la conservación integral del patrimonio arqueológico. [Resultado 18]

10-0-11D00-07-0109-07-040.- Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia fortalezca sus mecanismos de control, a fin de que en su sistema contable se identifiquen los gastos incurridos en la conservación, protección y restauración del patrimonio arqueológico e histórico. [Resultado 21]

Consecuencias Sociales

El INAH careció de los conceptos legales sobre la protección, conservación y restauración de los muebles, inmuebles y zonas que constituyen el patrimonio arqueológico e histórico, lo cual permite que los distintos niveles del instituto interpreten multívocamente las políticas, procedimientos, mecanismos y acciones que realizan en la materia, y que se genere el riesgo de incumplimiento de los objetivos institucionales.

A 2010, el INAH había identificado 1,922,022 bienes y monumentos arqueológicos e históricos, pero ninguno quedó inscrito en el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas, por lo que no se garantizó la protección legal de los muebles, inmuebles y zonas arqueológicas e históricos, y no impulsó la emisión de declaratorias del patrimonio arqueológico e histórico.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 22 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 43 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen: negativo

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos; y se aplicaron los procedimientos de auditoría que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, el Instituto Nacional de Antropología e Historia no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la conservación, protección y restauración del patrimonio arqueológico e histórico del país, como se precisa en los resultados que se presentan en el apartado correspondiente de este informe, donde destacan que careció de los conceptos legales-normativos de conservación, protección y restauración del patrimonio arqueológico e histórico; no diseñó indicadores ni metas anuales para evaluar el cumplimiento de los objetivos institucionales vinculados con la conservación, protección y restauración del patrimonio arqueológico e histórico, establecidos en el Programa Nacional de Cultura 2007-2012; no contó con un sistema de información para registrar y controlar las acciones necesarias para lograr sus objetivos institucionales y cumplir con la normativa aplicable; no inscribió los monumentos y bienes arqueológicos e históricos en el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas; no dispuso de referentes ni de la memoria de cálculo para verificar el cumplimiento de las metas del inventario y del catálogo de muebles, inmuebles y zonas arqueológicas e históricos; no acreditó que hubiera realizado acciones para impulsar la emisión de declaratorias ni para desarrollar un modelo de conservación integral del patrimonio; no realizó acciones de vigilancia, resguardo, seguridad y ordenación del espacio donde se ubica el patrimonio arqueológico e histórico; no acreditó las medidas necesarias en la reducción de la afectación del patrimonio arqueológico y sus entornos; no promovió la conservación integral de las zonas arqueológicas abiertas al público y las que han sido declaradas patrimonio mundial por la UNESCO, y no identificó en su sistema contable los costos incurridos en la protección, conservación y restauración del patrimonio arqueológico e histórico.

3.3 Seguimiento de las Recomendaciones

Las acciones que implementa la entidad para atender las recomendaciones de desempeño que se derivaron de la revisión, reflejan los efectos palpables de la fiscalización, lo que se traduce en una mejora institucional.

3.3.1 Notificación de las Recomendaciones al Desempeño

Una vez que el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública es entregado a la Cámara de Diputados, es de carácter público, de acuerdo con el calendario establecido en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la fecha para entregar el Informe a la comisión de Vigilancia es durante el mes de febrero, por lo que el Auditor Superior de la Federación informa a los entes que fueron sujetos de fiscalización, las recomendaciones que se derivaron de dicho ejercicio.

Antes de esta fecha, no es posible conocer las recomendaciones que generaron de las auditorías.

Se presenta a continuación la información de una de las recomendaciones del desempeño que arroja el Sistema de Control y Seguimiento de Auditorías (SICSA)⁵⁹ en donde se aprecia las fechas de notificación, respuesta y límite de pronunciamiento:

⁵⁹Es el mecanismo institucional para registrar y controlar la información.

SCSA Sistema de Control y Seguimiento de Auditorías

ASF Auditoría Superior de la Federación
CÁMARA DE DIPUTADOS

Seguimiento
Evaluación de Respuesta

Reportes | Planeación | Desarrollo | Informe | Seguimiento | Catálogos | Ayuda | Informes del Resultado

Selección Acción

Información General

Cuenta Pública	2010	Entidad Fiscalizada	Instituto Nacional de Antropología e Historia
Número Auditoría	109	Sector	EDUCACIÓN PÚBLICA
UAA	32130 - DGADD	Entidad Responsable Atender	Instituto Nacional de Antropología e Historia
Título Auditoría	Patrimonio Arqueológico e Histórico	Oficio/Pliego Notificación	OASF/0133/2012
Clave Acción	10-0-11D00-07-0109-07-038	Fecha Oficio Notificación	15-02-2012
Tipo Acción	Recomendación al Desempeño	Fecha Acuse Notificación	16-02-2012
Estado Trámite	Atendida	Fecha Limite Respuesta	29-03-2012
Estado Interno	Atendida	Fecha Recepción Respuesta	23-03-2012
Fecha Último Estado	03-08-2012		
Fecha Irregularidad			
Fecha Prescripción Irregularidad			
Descripción	Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia elabore e instrumente un programa de trabajo de corto, mediano y largo plazos, a fin de que todas las zonas arqueológicas abiertas al público cuenten con planes de manejo que garanticen la conservación integral del patrimonio arqueológico.		
Fecha Limite Pronunciamiento	18-09-2012	Oficio Pronunciamiento	
		Fecha Oficio Pronunciamiento	
		Fecha Acuse Pronunciamiento	

Desplegar Todas las Secciones | Colapsar Todas las Secciones

Acción Origen
Acción Superveniente
Recuperaciones
Criterio Conclusión

3.3.2 Atención a las Recomendaciones al desempeño

Como se señaló en el apartado de metodología el producto con el que se cierra el proceso de seguimiento, es la emisión del dictamen técnico simplificado, en el cual se describen las acciones que permitieron la solventación de la recomendación.

A continuación se muestran los 4 dictámenes técnicos simplificados correspondientes a los resultados que se han presentado a lo largo del caso práctico:



AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
DICTAMEN TÉCNICO

INSTANCIA COMPETENTE: INAH

TIPO DE ACCIÓN: (RD) Recomendación al Desempeño

Cuenta Pública: 2010

UNIDAD ADMINISTRATIVA AUDITORA: DGADDS

ACCIÓN PROMOVIDA	MEDIDAS O ACCIONES REALIZADAS POR LA INSTANCIA COMPETENTE	DICTAMINACIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA AUDITORA
<p>10-0-11D00-07-0109-07-010</p> <p>Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia fortalezca sus mecanismos de control, a fin de que la unidad de medida de la meta del indicador que mide el avance de la instrumentación del sistema informático del registro único de monumentos y zonas arqueológicas e históricas sea consistente con la denominación del indicador.</p>	<p>Mediante el oficio número 17(B)18.2012/SA.172 de fecha 22 de marzo de 2012, el INAH informó a la Auditoría Superior de la Federación que en atención a esta recomendación, se modificó la unidad de medida del indicador quedando de la forma siguiente:</p> <p>Tipo de indicador: Este indicador es externo, se reporta a la SEP dentro de la SMIR, y a la SHCP dentro del PASH.</p> <p>Nombre del indicador: Porcentaje de avance en las actividades para la creación de un sistema único de registro de Monumentos y Zonas Arqueológicas e históricas e implementado.</p> <p>Asimismo, el INAH remitió el metadatos del componente 3 del Programa Anual 2012, en que se observa el nombre del indicador, definición, fórmula, descripción variables y la unidad de medida para 2012.</p> <p>Con el análisis de la información y documentación remitida, se determinó que el INAH tomó las medidas necesarias para que la unidad de medida de la meta del indicador que mide el avance de la instrumentación del sistema informático del registro único de monumentos y zonas arqueológicas e históricas sea consistente con la denominación del indicador.</p>	<p>La Dirección General de Auditorías de Desempeño al Desarrollo Social con fundamento en el artículo 22, fracción III, del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, y una vez analizada y una vez concluida analizada y evaluada la información y documentación recibida para la atención de la recomendación al desempeño la Auditoría Superior de la Federación determina que dado que está demostrado y acreditado que el INAH tomó las medidas necesarias para que la unidad de medida de la meta del indicador que mide el avance de la instrumentación del sistema informático del registro único de monumentos y zonas arqueológicas e históricas sea consistente con la denominación del indicador, en el ejercicio de sus atribuciones, promueve su conclusión en términos del artículo 15, fracción IV y XLII del referido ordenamiento, considerando que la respuesta es congruente y ajustada a derecho.</p>



**AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
DICTAMEN TÉCNICO**

INSTANCIA COMPETENTE: INAH

TIPO DE ACCIÓN: (RD) Recomendación al Desempeño

Cuenta Pública: 2010

UNIDAD ADMINISTRATIVA AUDITORA: DGADDS

ACCIÓN PROMOVIDA	MEDIDAS O ACCIONES REALIZADAS POR LA INSTANCIA COMPETENTE	DICTAMINACIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA AUDITORA
10-0-11D00-07-0109-07-011		

<p>Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia disponga de la memoria de cálculo y la base de datos del indicador Porcentaje del avance del sistema informático del registro único de monumentos y zonas arqueológicas e históricos, a fin de evaluar el cumplimiento de las metas anuales.</p>	<p>Mediante el oficio número 401.B(17)18.2012/SA.502 de fecha 16 de mayo de 2012, el INAH informó a la Auditoría Superior de la Federación que la modernización del Registro Público se diseñó conforme a la operación que debe tener cada módulo del registro, los cuales se componen de cuatro secciones: monumentos y declaratorias de muebles; monumentos y declaratorias de inmuebles; las declaratorias de zonas de monumentos, y comerciantes de bienes históricos. Con base en ello se elaboró el indicador y su memoria de cálculo, a fin de establecer el alcance y el cumplimiento de las metas anuales.</p> <p>Al respecto, el INAH remitió copia de las impresiones de pantalla del avance anual que sustentan la memoria de cálculo, en la que se observa la incorporación de nuevas fichas de inscripción por año, como se presenta a continuación:</p> <p>2009 - Avance anual 10% Fichas de inscripción: Monumentos muebles arqueológicos - piezas (5%) Monumentos muebles históricos - menaje y objetos en general (5%)</p> <p>2010 - Avance anual 25% Fichas de inscripción: Monumentos muebles paleontólogos: fósiles (5%) Monumentos muebles históricos: documentos y fotografías (10%) Monumentos inmuebles - sitios arqueológicos y paleontólogos (10%)</p> <p>2011 - Avance anual 45% Fichas de inscripción: Monumentos muebles arqueológicos: restos arqueobotánico, restos</p>	<p>La Dirección General de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Social (DGADDS), con fundamento en el artículo 22, fracción III, del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, y una vez analizada y evaluada la información y documentación recibida para la atención de la recomendación al desempeño, la Auditoría Superior de la Federación determina que dado que está demostrado y acreditado que el INAH elaboró la memoria de cálculo y la base de datos del indicador "Porcentaje del avance del sistema informático del registro único de monumentos y zonas arqueológicas e históricos", a fin de evaluar el cumplimiento de las metas anuales, en ejercicio de sus atribuciones, promueve su conclusión en términos del artículo 15, fracciones IV y XLII, del referido ordenamiento, considerando que la respuesta es congruente y ajustada a derecho.</p>
---	---	--

	<p>arqueozoológicos y restos humanos (12.5%) Monumentos muebles históricos: equipo de transporte terrestre, restos humanos, colección científicas y técnicas y patrimonio cultural subacuático (12.5%) Monumentos inmuebles históricos (5%) Declaratorias: zonas de monumentos muebles arqueológico, de monumentos muebles históricos, de monumentos inmuebles históricos y de paleontólogos (20%)</p> <p>2012 - Avance anual 20% Fichas de inscripción de comerciantes de monumentos históricos (2%) Información complementaria (9%) Archivos registrales digitalizados (9%)</p> <p>Asimismo, proporcionó la base de datos del "Sistema Único de Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas" y el Programa Anual de Trabajo, donde se observa el indicador de actividad relacionada con el "Porcentaje de avance en la creación del Sistema Único de Registro", así como su meta. Con el análisis de la información y documentación remitida, se determinó que el INAH actualizó el Registro Público y elaboró la memoria de cálculo y la base de datos del indicador Porcentaje del avance del sistema informático del registro único de monumentos y zonas arqueológicas e históricos, a fin de evaluar el cumplimiento de las metas anuales.</p>	
--	--	--



**AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
DICTAMEN TÉCNICO**

INSTANCIA COMPETENTE: INAH

TIPO DE ACCIÓN: (RD) Recomendación al Desempeño

Cuenta Pública: 2010

UNIDAD ADMINISTRATIVA AUDITORA: DGADDS

ACCIÓN PROMOVIDA	MEDIDAS O ACCIONES REALIZADAS POR LA INSTANCIA COMPETENTE	DICTAMINACIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA AUDITORA
<p>10-0-11D00-07-0109-07-038</p> <p>Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia elabore e instrumente un programa de trabajo de corto, mediano y largo plazos, a fin de que todas las zonas arqueológicas abiertas al público cuenten con planes de manejo que garanticen la conservación integral del patrimonio arqueológico.</p>	<p>Mediante el oficio número 401.B(17)18.2012/SA.502 de fecha 16 de mayo de 2012, el INAH informó a la Auditoría Superior de la Federación que el Programa Anual de Trabajo 2012 incluye la conclusión de 22 planes de manejo para que todas las zonas arqueológicas abiertas al público cuenten con planes de manejo. Como medida de control, en el Programa se incluyó la actividad denominada "Manejo de Zonas Arqueológicas (3era y última etapa en el proceso de elaboración del plan de manejo)". Asimismo, en mayo de 2012 el INAH elaboró el "Programa de elaboración de planes de manejo 2012-2018".</p> <p>Al respecto, el INAH remitió copia del Programa Anual de Trabajo 2012 y del "Programa de Elaboración de Planes de Manejo de 2012-2018". En este último se observan las regiones, los estados, las zonas arqueológicas, los periodos de elaboración de los planes y el total de planes que se elaboraran cada año. Con el análisis de la información y documentación remitida, se determinó que el INAH elaboró e instrumentó un programa de trabajo de corto, mediano y largo plazos, a fin de que todas las zonas arqueológicas abiertas al público cuenten con planes de manejo que garanticen la conservación integral del patrimonio arqueológico</p>	<p>La Dirección General de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Social (DGADDS), con fundamento en el artículo 22, fracción III, del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, y una vez analizada y evaluada la información y documentación recibida para la atención de la recomendación al desempeño, la Auditoría Superior de la Federación determina que dado que está demostrado y acreditado que el INAH elaboró e instrumentó un programa de trabajo de corto, mediano y largo plazos, a fin de que todas las zonas arqueológicas abiertas al público cuenten con planes de manejo que garanticen la conservación integral del patrimonio arqueológico, en ejercicio de sus atribuciones, promueve su conclusión en términos del artículo 15, fracciones IV y XLII, del referido ordenamiento, considerando que la respuesta es congruente y ajustada a derecho.</p>

Una vez que se ha emitido el dictamen técnico simplificado de todas las recomendaciones, se cierra el ciclo fiscalizador.



**AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
DICTAMEN TÉCNICO**

INSTANCIA COMPETENTE: INAH

TIPO DE ACCIÓN: (RD) Recomendación al Desempeño

Cuenta Pública: 2010

UNIDAD ADMINISTRATIVA AUDITORA: DGADDS

ACCIÓN PROMOVIDA	MEDIDAS O ACCIONES REALIZADAS POR LA INSTANCIA COMPETENTE	DICTAMINACIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA AUDITORA
<p>10-0-11D00-07-0109-07-040</p> <p>Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia fortalezca sus mecanismos de control, a fin de que en su sistema contable se identifiquen los gastos incurridos en la conservación, protección y restauración del patrimonio arqueológico e histórico.</p>	<p>Mediante el oficio número 401.B(17)18.2012/SA.502 de fecha 16 de mayo de 2012, el INAH informó a la Auditoría Superior de la Federación que elaboró un programa de trabajo de 2012 para que en su sistema contable se identifiquen los gastos incurridos en la conservación, protección y restauración del patrimonio arqueológico e histórico.</p> <p>Al respecto, el INAH remitió copia del programa de trabajo 2012, en el que se estableció que el instituto llevará a cabo una evaluación al sistema de registro contable para que le permita identificar los gastos incurridos en la conservación, protección y restauración del patrimonio arqueológico e histórico, dicha evaluación se llevará a cabo del 1 de octubre al 31 de diciembre de 2012.</p> <p>Con el análisis de la información y documentación remitida, se determinó que el INAH tomó las medidas necesarias, a fin de que se identifiquen en su sistema contable los gastos incurridos en la conservación, protección y restauración del patrimonio arqueológico e histórico.</p>	<p>La Dirección General de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Social (DGADDS), con fundamento en el artículo 22, fracción III, del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, y una vez analizada y evaluada la información y documentación recibida para la atención de la recomendación al desempeño, la Auditoría Superior de la Federación determina que dado que está demostrado y acreditado que el INAH tomó las medidas necesarias, a fin de que se identifiquen en su sistema contable los gastos incurridos en la conservación, protección y restauración del patrimonio arqueológico e histórico, en ejercicio de sus atribuciones, promueve su conclusión en términos del artículo 15, fracciones IV y XLII, del referido ordenamiento, considerando que la respuesta es congruente y ajustada a derecho.</p>

4.- Una visión desde la administración pública sobre las auditorías de desempeño.

(Análisis crítico)

"La cultura engendra progreso y sin ella no cabe exigir de los pueblos ninguna conducta moral." José Vasconcelos

"La cultura es el ejercicio profundo de la identidad" Julio Cortázar

En este apartado se analizarán dos aspectos, uno orientado a señalar puntualmente los aspectos de mejora que se identificaron en la aplicación de la metodología de la AED, con énfasis particular en los productos generados durante la planeación y ejecución de la auditoría.

Finalmente, el último apartado de esta tesina es una crítica desde el punto de vista profesional como administradora pública a las evaluaciones de desempeño del sector cultural.

4.1 Aspectos Generales

Durante la etapa de planeación se determinó que el alcance de la auditoría, el cual señaló que la revisión se centró en el análisis de los registros y documentación que justifiquen los 1,677,664.4 miles de pesos ejercidos, representando el 100.0% de los recursos reportados en la Cuenta Pública por el INAH para el programa presupuestario E012 "Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la Nación". Por lo que la revisión se enfocó únicamente a uno de los siete programas presupuestarios que en 2010 ejecutó el Instituto como se muestra a continuación:

Programas Presupuestarios operados por el INAH en 2010

Programa Presupuestario	Nombre	Objetivo	Presupuesto ejercido	Proporción %
E012	Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la Nación	Contribuir a la conservación de los espacios y recintos históricos y artísticos nacionales a través de su protección, preservación y aprovechamiento.	1,677,664,434	60.9
E011	Impulso al desarrollo de la cultura	Contribuir a que los mexicanos accedan y participen en las manifestaciones artísticas y del patrimonio cultural e histórico, mediante la educación, fomento y producción de servicios culturales	739,180,844	26.8
E021	Investigación científica y desarrollo tecnológico	Contribuir al impulso de los diversos sectores de la economía nacional a través del desarrollo de proyectos de investigación científica, tecnológica y humanística.	175,327,637	6.3
E010	Prestación de servicios de educación superior y posgrado	Contribuir a elevar la calidad de la enseñanza a nivel de licenciatura y posgrado, en los diversos campos científicos, tecnológicos y humanísticos, para formar profesionales que contribuyan al desarrollo nacional; mediante la impartición de programas educativos de calidad en los niveles de licenciatura y posgrado.	98,051,562	3.5
K027	Mantenimiento de infraestructura	N.D.	62,058,697	2.2
U018	Programa de becas	Contribuir a la permanencia y el egreso de la población estudiantil, mediante el otorgamiento de becas a estudiantes de educación media superior, superior y posgrado, que permitan elevar el nivel de escolaridad.	2,462,647	0.08
S028	Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)	Contribuir a lograr a la igualdad de oportunidades para permanecer y concluir la educación superior en los programas de licenciatura y técnico superior universitario que ofrezcan las instituciones públicas mediante el otorgamiento de becas a estudiantes de hogares con ingresos menores o iguales a 4 salarios mínimos per cápita.	2,090,000	0.07
Total			2,756,835,821	100

FUENTE: Elaborado por la autora con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010 <http://intranetasf/CP2010/index.html>

Como se observa, el programa presupuestario E012 representó el 60.9% del total de recursos ejercidos del Instituto., por lo que desde el punto de vista presupuestal se justifica la relevancia de auditar a este programa; no obstante, es necesario señalar que en el alcance de la auditoría se incluyó la “protección” del patrimonio, la cual requiere inevitablemente de una investigación previa y ésta recae en el Programa presupuestario E021 “Investigación científica y desarrollo tecnológico”.

4.2 Aspectos Metodológicos

Considero que el método de la Auditoría Especial de Desempeño es eficaz; sin embargo, hay aspectos en los que puede perfeccionar su aplicación, que se reflejan en sus seis conceptos clave, las 3 “E” y las 3 “C”.

Como se señaló en el capítulo 2, en las auditorías de desempeño existen seis conceptos claves: eficacia, eficiencia y economía (3-e); así como la competencia de los actores públicos, a la calidad del bien o servicio que se ofrece y a la satisfacción del ciudadano-usuario (3-c).

No obstante, en la revisión practicada al desempeño del INAH durante 2010, no se incluyeron las 3 “c”, las implicaciones de la omisión de dichos elementos se describen a continuación:

- Competencia de los actores

La auditoría no incluyó un procedimiento enfocado a evaluar el perfil de los funcionarios del INAH, siendo una de sus principales fortalezas del grado de especialización que poseen los servidores públicos del instituto.

Al respecto, uno de los aspectos que me fue posible notar durante los trabajos de auditoría fue que el personal de INAH está altamente calificado para desempeñar las funciones y cumplir con el mandato establecido en la Ley; tanto en tareas sustantivas como adjetivas los servidores públicos encargados de operar, coordinar o administrar el patrimonio arqueológico e histórico poseen carreras afines al estudio o investigación del

patrimonio cultural, lo cual considero es un aspecto valioso que debería darse en cada una de las instituciones de la Administración Pública.

Por otra parte, el INAH cuenta con un sindicato el cual también incide en el desempeño de sus funciones, en dos ocasiones no fue posible realizar la labor fiscalizadora dentro de las instalaciones del instituto, debido a que se encontraban en paro de labores. Si bien es un tema que no está dentro del alcance de la auditoría, es importante tener en cuenta cómo influye la suspensión de labores en el desempeño de las tareas del instituto.

- Calidad del bien o servicio.

La investigación académica que realiza el INAH es el origen que sustenta la protección del patrimonio cultural tiene su origen en la investigación, por lo tanto una función fundamental del Instituto Nacional de Antropología e Historia es su labor académica, (reiteramos que en este ámbito existen programas presupuestarios destinados específicamente a ese ámbito); sin embargo, se fiscalizó la conservación y restauración las cuales también tienen su origen en la Academia.

Para asegurar la calidad en los servicios de conservación y restauración del Patrimonio Cultural, el INAH forma a sus futuros investigadores en tres instituciones: Escuela Nacional de Conservación, Restauración y Museografía “Manuel del Castillo Negrete” ENCRyM, la cual es una institución de educación superior dedicada a la formación de especialistas de la restauración, investigación y difusión del patrimonio cultural. La ENCRyM inició funciones en 1968 con el reconocimiento de la UNESCO. A nivel mundial, fue la primera institución de educación superior en ofrecer una licenciatura en

restauración y en la actualidad es un referente básico en Latinoamérica para la formación de profesionales en las áreas y modalidades de restauración y museología con una actitud crítica, creativa y ética con responsabilidad social.⁶⁰ La Escuela ofrece cinco programas académicos: Licenciatura en Restauración; Maestría en Conservación y Restauración de Bienes Culturales Inmuebles; Maestría en Museología; Especialidad en Museografía y Maestría en Conservación de Acervos Documentales.

También se cuenta con la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH) que tiene entre sus objetivos la investigación y la difusión de la cultura. La ENAH ofrece licenciaturas en: Antropología Física, Antropología Social, Arqueología, Historia, Etnohistoria, Etnología, Ciencia del Lenguaje y Lingüística.

Aunque fue creada en 2011 (un año después de la fiscalización), es importante mencionar a la Escuela de Antropología e Historia del Norte de México (EAHNM) la cual surge mediante el Acuerdo de Creación expedido por el entonces Director General del INAH Alfonso de María y Campos. Se ofrecen estudios en: Antropología Física, Antropología Social, Arqueología y Lingüística Antropológica.

Como se observa en estas tres instituciones son la principal fuente de restauradores y conservadores del patrimonio cultural en México, y si bien no se pretende poner a juicio la calidad de dichos trabajos, considero importante la posibilidad de haber destacado las herramientas con las que cuenta el Instituto en materia de la conservación o restauración.

Por otra parte, uno de los aspectos que más me llamó la atención fue el hecho de que no existieran escuelas especializadas en el sur del país (Tabasco, Oaxaca, Chiapas,

⁶⁰ <http://www.encyrm.edu.mx/index.php/acerca-de/presentacion>

Yucatán, Quintana Roo) donde se desarrollaron grandes civilizaciones tales como la Olmeca, Maya o Zapoteca, por mencionar algunas y ahora concentra el mayor número de zonas arqueológicas en todo el país.

Tomando en cuenta estos factores sería pertinente desarrollar centros de investigación, conservación y restauración dentro de estas regiones.

- Satisfacción ciudadano-usuario

Considero importante conocer la percepción que tienen los visitantes a zonas y museos, niños y adultos o mexicanos y extranjeros, pues los resultados que se pueden obtener de sus opiniones y experiencias podrían beneficiar no sólo al Instituto sino a diversas instituciones turísticas o académicas.

La AED debería considerar la pertinencia de incluir mecanismos que le permitan acercarse al beneficiario y que se encuentran dentro del alcance de la auditoría, por ejemplo; podría contratar servicios externos para la realización de encuestas o estudios más específicos que permitan conocer la calidad y la satisfacción.

Los resultados de dichas encuestas permitirán ajustar, focalizar o cambiar las estrategias de promoción y difusión; además, ayudarían a construir un diagnóstico actualizado sobre las nuevas necesidades de las generaciones actuales.

Como anteriormente se señala, existen factores determinantes que hubieran fortalecido el dictamen emitido por la ASF respecto del desempeño del INAH.

Sin embargo, los recursos disponibles en términos de tiempo y personal no se consideró evaluar lo referente a la calidad del bien o servicio que se ofrece y a la satisfacción del beneficiario-usuario.

En este sentido, existieron dos factores claves que impidieron desarrollar en su totalidad la metodología; el primero es el tiempo disponible para revisar todas las acciones realizadas en el marco de la protección, conservación y restauración del patrimonio, puesto que una vez terminada la auditoría, se cuenta con un máximo de tres meses para concluir la revisión.

El otro factor que está estrechamente relacionado con el anterior son los recursos humanos, pues es solo una persona la encargada de recopilar, procesar y construir los resultados de la auditoría.

Respecto de estos dos factores, el tiempo no es principal aliado del calendario fiscalizador, la planeación de las auditorías deberá empezarse a la par que comienza el año fiscal, para que el Informe de Resultados estuviera antes de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación del siguiente año.

Lo anterior, no sólo significa un esfuerzo que se limita a la ASF, eso implica que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dispusiera la Cuenta Pública no en el mes de abril, sino al menos dos meses antes. Lo anterior, implicaría reajustar todo el calendario de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal.

El factor de recursos humanos, es más viable que el anterior, no solo es aumentar la nómina, es más bien organizar las tareas y equilibrar las cargas de trabajo.

4.3 Aspectos Particulares

Respecto del proceso de planeación, en específico la propuesta de auditoría, el esquema de reglas de decisión⁶¹ presenta algunas deficiencias en el apartado de “importancia”, dado que se acota únicamente a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, Programa Nacional de Cultura y otros instrumentos de planeación y normativos; no obstante, existe la posibilidad de fortalecer este apartado incluyendo documentos académicos que el mismo INAH genera o bien documentos de organismos internacionales generados por la UNESCO.

En lo que respecta al apartado de “pertinencia” se señala que es sustancial la evaluación dado que así lo señala la agenda nacional. En este sentido, se considera que si bien es importante tomar en cuenta lo que el Ejecutivo contempla como prioritario, los motivos de por qué es pertinente una evaluación al patrimonio puede extenderse más allá de lo señalado en la Agenda Nacional.

Una propuesta sería que se desglose en dos ramas dicho apartado de “pertinencia”: un subapartado para la ASF y otro para el sector cultural, dado que la pertinencia desde el punto de vista fiscalizador es diferente de la pertinencia del ámbito cultural, por lo que sería de gran utilidad saber lo pertinente que es la revisión para el ente.

Por otra parte, en dicha cédula se señaló erróneamente que el INAH es un órgano descentralizado, no obstante, éste es un órgano desconcentrado del gobierno federal, adscrito al subsector cultura de la Secretaría de Educación Pública, con personalidad jurídica propia pero sin patrimonio propio en los términos del artículo primero de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, publicada en el Diario Oficial de

⁶¹ Veáse pág. 73

la Federación en fecha 3 de febrero de 1939, y es coordinado por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Respecto de la programación detallada, en la auditiva se planteó la hipótesis general referente a “El INAH desconoce el universo del patrimonio arqueológico e histórico que México posee debido a que no cuenta con un sistema de registro y catalogación eficaz y actualizado que brinde una protección integral a dicho patrimonio” planteada en la auditiva se tienen las siguientes consideraciones:

- El INAH inició su registro en 1939, desde entonces cuenta con un registro en diversos formatos del patrimonio arqueológico e histórico.
- El patrimonio cultural de México es uno de los más vastos y diversos del mundo. En 2010, nuestro país ocupó, junto con la India y el Reino Unido, el sexto lugar en la lista del Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), después de Italia, España, China, Alemania y Francia, y fue el primero de América. Con 27 sitios inscritos, México posee el 3.6% del total mundial, que asciende a 753 sitios culturales. El país que ocupa el primer lugar, Italia, alcanza el 5.4%, con 41 sitios registrados. Algunos de estos sitios, en muchos casos emblemáticos en el ámbito mundial, son parte de las 173 zonas arqueológicas abiertas en 27 estados de la República y el Distrito Federal. ^{62/ 63/}

^{62/} De acuerdo con la UNESCO, los 27 sitios referidos están catalogados como patrimonio cultural (se excluyen los sitios registrados del patrimonio natural), el cual se compone de monumentos (obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumental, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia); conjuntos (grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia); lugares (obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza), y zonas (lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico).

^{63/} Centro del Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), **Lista del Patrimonio Mundial, 2011-2012**, Francia 2011.

- No es posible conocer el Universo del patrimonio arqueológico e histórico de México dado que no se han investigado todas las zonas arqueológicas e históricas, el número de bienes va en aumento día con día conforme avanzan los métodos e investigaciones y porque algunas no son exploradas debido a la tecnología actual

Derivado de la revisión practicada, la ASF dictaminó el desempeño del INAH como "Negativo"; no obstante, desde el punto de vista de la presente tesina, se considera que una valoración diferente sobre el desempeño del INAH sería posible si se toman en cuenta los siguientes avances:

- A 2010, había identificado en 1,962,366 bienes y monumentos, pero ninguno quedó inscrito en el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas, en cumplimiento de los artículos 21 la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, y 23 de su Reglamento.
- Con la revisión del Sistema Único de Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas (SURPMZAH),^{64/} se constató que en 2010 el INAH creó el SURPMZAH como un sistema de información computarizado, para modernizar y actualizar el registro público del patrimonio arqueológico e histórico. Su diseño se compone de cuatro secciones en las que se inscriben: I.- Los monumentos y declaratorias de muebles; II.- Los monumentos y declaratorias de inmuebles; III.- Las declaratorias de zonas; y IV.- Los comerciantes. El SURPMZAH se diseñó para operar en cuatro etapas, en 2010 se concluyó la segunda etapa, y la tercera y

^{64/} Información obtenida del INAH mediante el otorgamiento de una clave para ingresar al Sistema Único de Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas, a partir del 13 de octubre de 2011.

cuarta etapas concluirán en 2012. En 2010 el INAH concluyó la segunda fase del SURPMZAH con un avance acumulado del 35%, respecto del total, como se tenía programado.

- Con el SURPMZAH se proveerá a cada uno de los bienes culturales de una especie de cédula de identidad, que antes se consignaba en libros; ahora se inscribirá mediante folio real, es decir, con un número de identificador único e irrepetible. En la base de datos queda asentada la información de cada bien, como la cantidad, tipo de objeto, forma específica, materia prima, técnicas de manufactura, técnicas decorativas, dimensiones, procedencia, filiación cultural, marcas físicas, nombre o tema con que se identifica al monumento, observaciones y fotografías. Esta información se complementa con referentes históricos (antecedentes registrales, relevancia cultural) y de sus movimientos, es decir, si sufrió robo o extravío, si el monumento ha sido exhibido, restaurado, o fue obtenido por reintegración a la nación, domicilio o custodia, y datos que contribuyen al diagnóstico del estado de conservación o a las medidas para su protección. Así mismo, este nuevo sistema permite la inclusión de información adicional de los bienes, como bibliografía alusiva, catálogos comentados o publicaciones asociadas que son útiles para la investigación, así como respaldos digitales de documentos que tienen que ver con su control y preservación.
- Se observó que a 2010 se había catalogado el 100.0% de las zonas de monumentos arqueológicos.

- Para 2010 el INAH contó con la Dirección de Seguridad e Inteligencia en Resguardo del Patrimonio, como área estratégica para coordinar las tareas de prevención de riesgos, seguridad y manejo de obras.
- El INAH contó con la Coordinación Nacional de Conservación del Patrimonio Cultural, como área estratégica para coordinar las tareas de restauración, en cumplimiento de lo establecido en la estrategia 5.2. del PNC 2007-2012.

Con base en lo anterior, y tomando en cuenta lo señalado en los lineamientos específicos para emitir el dictamen, se considera que el dictamen no debió ser negativo; si no, con salvedad.

4.4 Auditorías de Desempeño: una Perspectiva desde la Administración Pública

La Administración Pública es la encargada de ejecutar las políticas del Estado, no sólo materializa ideas y objetivos, también transmite a la sociedad confianza y certeza de que las instituciones responden a las demandas y necesidades sociales y económicas. Sin embargo, en México existe una crisis institucional, la sociedad no cree en las instituciones porque éstas no le responden eficientemente ni le brindan certidumbre de crecimiento y bienestar

Bajo este contexto, la Auditoría Superior ha sido concebida como un pilar en la rendición de cuentas ante la sociedad, se le ha visto como un agente de prevención y combate a la corrupción o cómo un instrumento de mejora, pero es importante resaltar que también tiene una función muy noble, la de transmitir a los ciudadanos de manera objetiva si los programas gubernamentales están cumpliendo con su cometido.

Una evaluación de desempeño es un puente entre la Administración Pública y la ciudadanía, dado que se informa si se cumplieron los objetivos y metas de un programa o política pública. Es cierto que la ASF aún tiene mucho que mejorar en este sentido, pues la sociedad aún no se siente identificada con las auditorías, y aunque año con año se mejorado el mensaje hacia la ciudadanía, los informes que generamos siguen siendo muy técnicos.

Sin duda alguna, considero que el mayor reto de la ASF no es ser más objetiva, certificar más procesos o hacer más revisiones en menor tiempo, lo verdaderamente esencial es que encuentre un canal fluido con la sociedad que le permita generar un impacto social más tangible.

Esta tesina se enfocó a explicar la práctica profesional de una administradora pública en el ámbito de la fiscalización de las políticas y programas implementados por el gobierno en el sector cultural. En este sentido, las aportaciones aquí vertidas nacen no solo de la evaluación al INAH y objeto de esta tesina, si no de las evaluaciones al sector cultural y que me permiten contextualizar los resultados del INAH y dimensionarlos dentro de una política cultural de Estado.

Como administradora pública, y con base en el análisis de la metodología de la AED y los resultados de las evaluaciones de desempeño al sector cultural, se presentan las siguientes consideraciones:

Consideraciones Generales sobre la Política Cultural

- La Cultura es considerada por algunos grupos como un lujo y no como algo cercano que fortalece la identidad nacional.
- La Política Cultural del Estado debe mejorar administrativamente pues existe duplicidad de funciones y falta de coordinación entre las instituciones lo que ocasiona un uso ineficiente de los recursos públicos.
- No hay un consenso de los actores e instituciones de lo que el término Cultura significa.
- No existe un canal fluido entre las principales instituciones que ejecutan acciones encaminadas a la cultura. (SEP, CONACULTA, INAH, INBA).
- Falta de recursos suficientes para invertir en la investigación del patrimonio cultural.

- La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas indica que le corresponde al INAH preservar el patrimonio que abarca desde las primeras civilizaciones hasta 1900; al INBA la protección del patrimonio artístico de 1900 hasta nuestros días; no obstante, existe un vacío legal respecto del patrimonio revolucionario, pues no es considerado estéticamente relevante, por lo que legalmente ninguna institución lo protege.
- La normativa para preservar el patrimonio cultural no ha sido actualizada conforme a las exigencias de la dinámica social.
- La Cultura no es algo contable o tangible, y a veces subjetiva por lo se carece de indicadores culturales que realmente reflejen el avance de México en esta materia.
- Si bien no es incorrecto ver a la Cultura como agente de bienestar económico, la mayoría de las políticas públicas privilegian las actividades consumistas, dejando de lado las implicaciones educativas.

Consideraciones específicas sobre el desempeño del Instituto Nacional de Antropología e Historia:

- El INAH es considerado un referente como organización, ejemplo de ello es la medalla otorgada por el Centro de Patrimonio Mundial de la UNESCO “porque no existe una sola institución cultural o responsable del patrimonio que sea capaz de generar políticas nacionales relacionadas con todas y cada una de las convenciones culturales de la UNESCO, salvo el INAH”.⁶⁵

⁶⁵ El Centro de Patrimonio Mundial de la UNESCO entregó una medalla al Instituto el 31 de octubre de 2012, por su labor en favor de la investigación y conservación de la riqueza cultural de México. La preseña elegida y

- El INAH es una de las instituciones culturales con mayor tradición en el país, es una institución que lucha por estar a la vanguardia y utilizar la tecnología a su favor, es por ello que sus plataformas han sido reconocidas como las más innovadoras del sector público.
- Con base en las auditorías de desempeño que se realizaron al INAH desde 2006, el INAH inició la creación del Sistema Único de Registro; con la auditoría de 2010, el INAH mejoró sus sistema interno de indicadores y metas, lo que demuestra que las auditorías de desempeño son una oportunidad para mejorar el quehacer público.
- No se puede contextualizar adecuadamente los resultados de una auditoría de desempeño si sólo se evalúa de manera aislada al ente que comparte funciones con otras entidades, por lo que considero un acierto de la planeación de auditorías es que busca darle sentido holístico tratando de abarcar las principales funciones y los principales actores de la misma materia por auditar, en este caso, la preservación del patrimonio cultural. Ejemplo de lo anterior es que para la revisión de la Cuenta pública 2010 se auditaron al CONACULTA y al INBA que también comparten recursos del programa presupuestario E012 “Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la Nación”.

entregada al INAH, fue instituida por la ONU (Organización de las Naciones Unidas) en 1948 y, se concede por su “ejercicio de la cultura”
<http://www.inah.gob.mx/boletin/250-proteccion-del-patrimonio/6212-unesco-otorga-medalla-al-inah>

- La metodología para realizar auditorías de desempeño está diseñada para evaluar cualquier programa o política sin importar el sector o el ámbito de gobierno, valdría la pena cuestionarse la flexibilidad para el evaluado y el evaluador de contar con metodologías especializadas.

Finalmente, uno de los impactos más importantes que generó esta revisión fue posterior a la revisión se inició el proyecto “Digitalización y actualización de cédulas del registro público”, en este sentido uno de los avances tangibles fue la entrega de 10 computadoras y tres escáneres a la Dirección de Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas con el fin de fortalecer la protección del patrimonio arqueológico e histórico.⁶⁶

Lo anterior es una herramienta primordial para avanzar en la migración y actualización del registro, el registro garantiza una inscripción pública estandarizada de cobertura nacional. Gracias a la implementación del Sistema Único, dichos registros son ahora organizados conforme a la metodología más reciente de Folio Real.

Mejorar el desempeño de una institución como el INAH representa un beneficio que no sólo se limita a las áreas administrativas del ente, sino a lo que hoy nos define como mexicanos.

⁶⁶ Anexo 04

<http://www.inah.gob.mx/boletin/251-tecnologias-para-difusion/7015-donacion-de-equipo-de-computo>

Consideraciones de la ASF

- Las atribuciones que la ASF tiene no le han permitido estar a la altura de las exigencias democráticas para impedir que se sigan generando altos costos en opacidad y mal manejo de recursos presupuestales.
- La ASF no se percibe como una herramienta retributiva y necesaria en la vida democrática, pues desde el punto de vista social aún no se ha consolidado.
- Los equipos auditores son multidisciplinarios: economistas, filósofos, matemáticos, administradores, abogados, etc. los cuales convergen y aportan para que una evaluación de desempeño sea objetiva y su alcance no sea limitativo.

5 Conclusiones

En una democracia se promueven contrapesos entre los poderes para procurar un equilibrio y evitar en la medida de lo posible abusos que afecten la estabilidad y bienestar de la ciudadanía.

Para fortalecer la democracia es imperativo contar con una cultura de rendición de cuentas, la cual propone que se informe a la ciudadanía si los programas públicos que han sido diseñados e implementados para su bienestar han funcionado.

Sin embargo, es importante dimensionar el papel de la rendición de cuentas, puesto que no es una panacea contra la discrecionalidad del poder, los intereses políticos y la corrupción. Rendir cuentas no se limita a dictaminar si se gastó bien o mal, si se cumplió o no con el mandato establecido, o la publicación de informes. El verdadero impacto de la rendición de cuentas reside en el cambio que se genera a partir de que se dan a conocer los resultados, y éstos se traducen en medidas concretas como pueden ser: ajustes presupuestarios, perfeccionamiento de normas jurídicas, o acciones para que los entes puedan cumplir cabalmente con su mandato, y con ello mejorar los bienes y servicios que prestan.

El progreso de un régimen democrático está estrechamente relacionado con la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, y para que se pueda tomar una decisión correcta es necesario un proceso de evaluación previo, en el cual el ciudadano evalúe si el gobierno ha respondido a sus necesidades.

Es así que la fiscalización de los recursos se vuelve el bastión de la rendición de cuentas al ser un instrumento útil para la sociedad.

Para esta tarea, la Auditoría Superior de la Federación fue dotada de atribuciones constitucionales y leyes auxiliares que le permiten revisar la aplicación de los recursos públicos y el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas gubernamentales.

Como parte de las revisiones de fiscalización de la ASF, se llevan a cabo auditorías de desempeño que a diferencia de otras revisiones siempre buscarán evaluar desde una óptica integral los resultados alcanzados de los programas, para ello se utiliza una metodología específica que está relacionada con los seis conceptos básicos que manejan las auditorías de desempeño: las “3E” Eficacia, eficiencia y economía, orientadas a verificar qué, cómo y a qué costo se resolvió el problema; y las “3C” Calidad, Ciudadano, Competencia, orientadas a identificar la competencia de los operadores, y la percepción de los ciudadanos.

En este documento se demostró mediante un caso práctico que las auditorías de desempeño cuentan con una metodología para determinar el grado de cumplimiento en el logro de objetivos y metas, la medición de los medios y fines, y los recursos con que se aplicaron contra los resultados obtenidos.

Asimismo, se plasmaron los procesos sustantivos para realizar una auditoría de desempeño: planeación, desarrollo y seguimiento.

En el proceso de planeación se analizó las fuentes primarias y secundarias, tomando en cuenta el plan estratégico de fiscalización de mediano plazo que la ASF diseñó.

Posteriormente se inicia el proceso de desarrollo, en cual se realiza la auditina, que es una investigación metodológica que permite diseñar los procedimientos a seguir durante la ejecución de la auditoría, en esta etapa se presentan los resultados bajo una estructura triádica (deber ser, resultados, conclusiones). Estos resultados se sintetizan en un informe de auditoría (IA) que contienen las recomendaciones emitidas y el pronunciamiento de la ASF sobre el desempeño de la entidad (Dictamen).

Finalmente se presentó el proceso de seguimiento, en el que el ente atendió las recomendaciones del desempeño y con ello mejorar las prácticas gubernamentales.

Con el fin de hacer una introspección crítica de la práctica profesional que dio origen a esta tesina, en el último capítulo se señalaron los aspectos en términos metodológicos de las implicaciones que derivaron de la falta de aplicación de ciertos aspectos substanciales que la auditoría de desempeño no incluyó en la revisión.

La omisión obedeció principalmente a los lapsos tan cortos que se tienen para llevar a cabo los trabajos de auditoría y aunado a ello, la falta de recursos humanos necesarios para abarcar todos los aspectos que implica una evaluación de desempeño.

Es importante resaltar que, el éxito de una auditoría de desempeño no radica en la comprobación de una hipótesis, o en el dictamen emitido por la ASF, sino en los impactos que se generaron a partir de las recomendaciones derivadas de la revisión.

El INAH es un ente que se caracterizó por estar abierto a cooperar con las tareas fiscalizadoras y comprendieron que el principal beneficiado de una auditoría de desempeño es el ente mismo.

Ejemplo de ello es la autorización de recursos presupuestarios para implementar proyectos que permitieran avanzar en el registro de monumentos y zonas arqueológicas e históricas y con ello proteger y preservar el patrimonio.

Esta tesina, demostró la utilidad de las auditorías de desempeño como un instrumento que brinde poder al ciudadano y que a su vez se constituya como un insumo para una mejor toma de decisiones para la Administración Pública. Sin embargo, todavía existen engranes administrativos y metodológicos que se puede ajustar con el fin de que las auditorías de desempeño sean un eslabón clave para que la rendición de cuentas sea un círculo virtuoso que beneficie a la sociedad.

Cuidar nuestro patrimonio, concientizarnos de su grandeza para heredarlo a futuras generaciones exige un conocimiento y respeto de lo que fuimos y lo que somos, preservar la cultura es una tarea de cada mexicano, pero instituciones como el INAH han coadyuvado desde su creación con esta tarea. Mejorar su desempeño traspasa el ámbito administrativo gubernamental y es justo donde radica la importancia de la Administración Pública, que no busca otra cosa que las ideas se materialicen en acciones concretas para garantizar a sus ciudadanos los mínimos de bienestar necesarios y puedan contribuir en la construcción de un país más justo.

BIBLIOGRAFÍA

Ackerman John, **Mas allá del acceso a la información. Transparencia y Rendición de Cuentas y Estado de Derecho**, México, Siglo XXI, 2008, p.16.

Ackerman John, **Mas allá del acceso a la información. Transparencia y Rendición de Cuentas y Estado de Derecho**, México, Siglo XXI, 2008, p.240-262

Auditina de las Auditorías de Desempeño: 109 **“Patrimonio Arqueológico e Histórico”**; **113 “Patrimonio Artístico” y 118 “Patrimonio Cultural”**, Dirección General de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Social, Cuenta Pública 2010.

Auditoría Especial de Desempeño, **Marco Operativo**, Tercera Edición, México, 2011.

Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, **Decreto por el cual se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes**, México, 1988.

Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. **Programa Nacional de Cultura 2007-2012**, 2007.

Daniel Coulomb Herrasti, **Aproximación a la política cultural del siglo XXI: Los casos argentino y mexicano**, FLACSO, 2006.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, **Proyecto de Decreto Relativo a la Creación del INAH**, México, 1938, Considerandos de la Exposición de Motivos.

Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se expide la **Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación**, 29 de mayo de 2009.

Diario Oficial de la Federación, **Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas**, México 1972.

Diario Oficial de la Federación, **Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia**, México 1939.

Diario Oficial de la Federación, **Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas**, México 1975.

Diario Oficial de la Federación, **Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación**, artículo segundo, 2013.

FIGUEROA, Aimée et ali Cuenta Pública en México. **Evaluando el Laberinto de la Fiscalización Superior**. Universidad de Guadalajara. México. 2005.

Herminio Sánchez de la Barquera y Arroyo, **La federalización de la política cultural en México: ¿Alemania como modelo?**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

Instituto Nacional de Antropología Historia <http://www.inah.gob.mx/boletin/250-proteccion-del-patrimonio/6212-unesco-otorga-medalla-al-inah>

Instituto Nacional de Antropología Historia <http://www.inah.gob.mx/boletin/251-tecnologias-para-difusion/7015-donacion-de-equipo-de-computo>

Instituto Nacional de Antropología Historia, Oficio número 401.B (17) 18.2011/SA.246, del 12 de mayo de 2011

Instituto Nacional de Antropología Historia, Oficio número 401.B (17) 18.2011/CNRF/664/ del 12 de septiembre de 2011.

Instituto Nacional de Antropología Historia, Oficio número 401.B(17)18.2011/SA/777 del 21 de diciembre de 2011

Instituto Nacional de Antropología de Historia. **Manual General de Organización**. 2009.

Lineamientos técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño 2. **La auditiva**, DELT30DP01, Versión 08 abril de 2011.

Lineamientos Técnicos De La Auditoría Especial De Desempeño 4. **La Confronta**, Versión 06, Abril 2011.

Rodríguez, Rodríguez Humberto, **La Auditoría y su Papel Dentro de la Fiscalización Superior en el Ámbito Municipal**, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), México, 2000.

Salcedo Aquino Roberto, **La ASF dentro del proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas**, Red por la Rendición de Cuentas del CIDE, 2013.

SHCP. "Introducción a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal" http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/cuenta_99/index.htm

Sitio ASF <http://intranet-asf/SitePages/Inicio.aspx>

Pablo Escalante Gonzalbo; Pilar Gonzalbo Aizpuru; DorothyTanck de Estrada; Anne Staples; Engracia Loyo; Cecilia Greaves L. y Josefina Zoraida Vázquez, **Historia mínima de la educación en México de México**, COLMEX pag 12

UNESCO-INAH. **El Patrimonio de México y su Valor Universal**. Cuarta Edición corregida y aumentada 2010.

ANEXOS

ANEXO 1



**AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
UNIDAD GENERAL DE ADMINISTRACIÓN**

NOMBRAMIENTO No. C- 8337 / 08

México, D.F., a 16 de mayo 2008

**C. ANGÉLICA MÉNDEZ SALAZAR
P R E S E N T E**

*Con fundamento en el artículo 123 apartado B, fracción XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los artículos 79 fracción IV y 88 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; en el artículo 13 fracción III del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación; y en el artículo 5º fracción III apartado B de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y tomando en consideración su formación académica y experiencia profesional, he tenido a bien extenderle a partir de esta fecha, el nombramiento de **AUDITOR DE FISCALIZACIÓN "B" EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO AL DESARROLLO SOCIAL** de la Auditoría Superior de la Federación.*

Como servidora pública deberá cumplir con las funciones y atribuciones que le confieren la Ley de la Materia, el Reglamento Interior, el manual de organización y demás disposiciones normativas que regulan la operación y funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación, así como las obligaciones que establece el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

EL TITULAR DE LA UNIDAD


LIC. RAÚL ESQUERRA CASTAÑEDA

En este mismo acto se le toma la protesta, conforme a lo dispuesto por el artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**ACEPTA Y PROTESTA
EL CARGO**



**AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
UNIDAD GENERAL DE ADMINISTRACIÓN**

NOMBRAMIENTO No. C- 8337 / 11

México, D. F., a 01 de marzo de 2011

**LIC. ANGÉLICA MÉNDEZ SALAZAR
P R E S E N T E**

*Con fundamento en el artículo 123 apartado B, fracción XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los artículos 90 fracción IV y 99 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; en el artículo 14 fracción XV del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación; y en el artículo 5º fracción III apartado B de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y tomando en consideración su formación académica y experiencia profesional, he tenido a bien extenderle a partir de esta fecha, el nombramiento de **AUDITOR DE FISCALIZACIÓN "A" EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO AL DESARROLLO SOCIAL** de la Auditoría Superior de la Federación.*

Como servidora pública deberá cumplir con las funciones y atribuciones que le confieren la Ley de la Materia, el Reglamento Interior, el manual de organización y demás disposiciones normativas que regulan la operación y funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación, así como las obligaciones que establece el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

EL TITULAR DE LA UNIDAD



LIC. SALIM ARTURO ORCÍ MAGAÑA

En este mismo acto se le toma la protesta, conforme a lo dispuesto por el artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

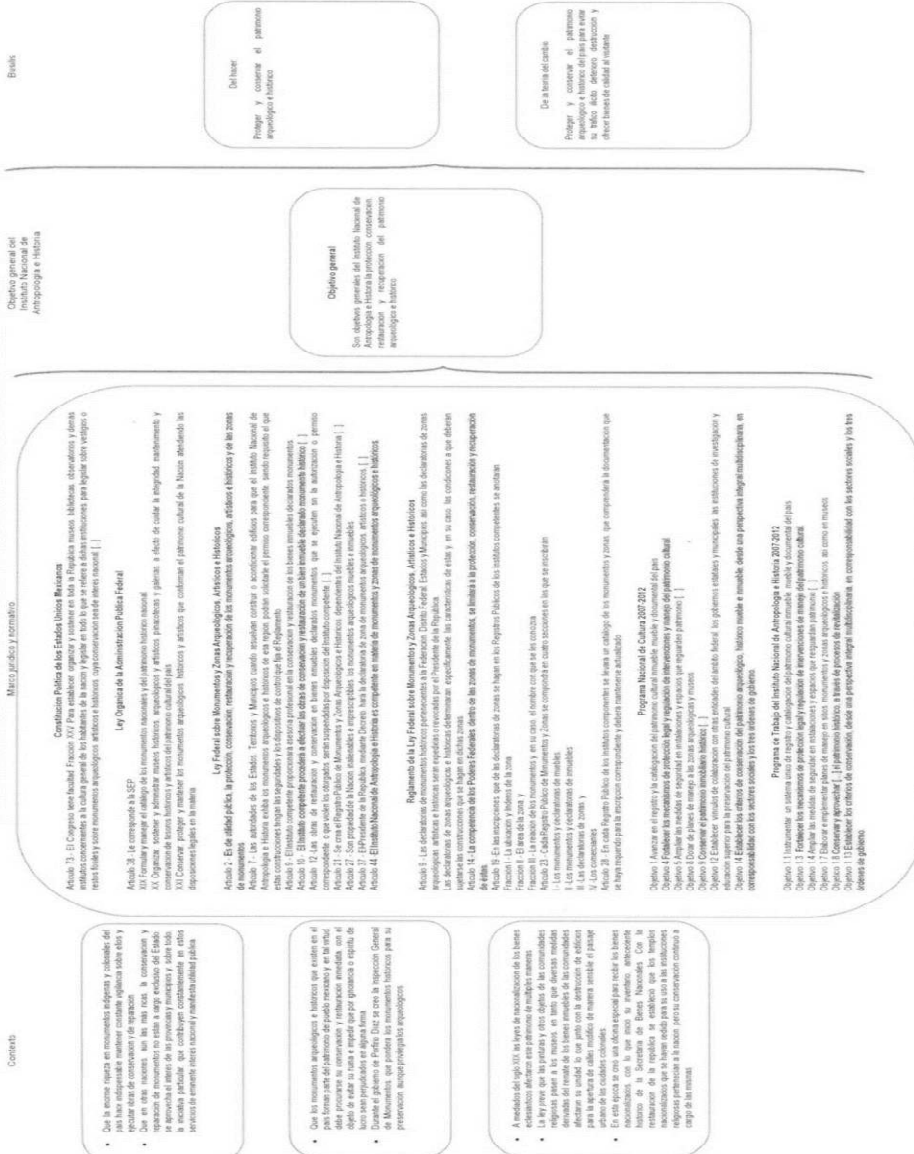
**ACEPTA Y PROTESTA
EL CARGO**



ADIN03/05

ANEXO 3

ESQUEMA CONCEPTUAL PARA DETERMINAR LOS BIENES DEL "HICER" DE LA TEORÍA DEL CAMBIO DEL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO HISTÓRICO



ANEXO 4

Entrega de Equipo de Cómputo

Página 1 de 1

¿Quiénes somos? / Contacto / Directorio / Mapa del sitio / Centros INAH / Facturación electrónica

ESPAÑOL / ENGLIS

CONACULTA

INICIO NOTICIAS NIÑOS ACADEMIA MUSEOS ZONAS ARQUEOLÓGICAS EXPOSICIONES GIGA PIXEL STREET VIEW TRANSPARENCIA

Inicio » Boletines » Tecnologías para difusión » Entrega de Equipo de Cómputo
(0 votos media 0 de 5)

Jueves, 16 de Enero de 2014 14:25

Comparto esta artículo

A nombre de María Teresa Franco, directora general del INAH, el secretario técnico, César Moheno, hizo entrega de equipo de cómputo y escáneres para fortalecer el proyecto Digitalización y actualización de cédulas del registro público. Atestiguaron el acto funcionarios de la Auditoría Superior de la Federación.



En representación de María Teresa Franco, directora general del INAH, el secretario técnico, César Moheno, entregó 10 computadoras y tres escáneres a la Dirección de Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas. Estuvieron presentes María Villarreal, coordinadora nacional de Asuntos Jurídicos del INAH y Alejandro Salafranca, coordinador nacional de Desarrollo Institucional. Como testigos de honor acudieron miembros de la Auditoría Superior de la Federación: Miguel Ángel Phinder Vilalón, Pamela Béjar Rodarte, Jesús Albarrán Saldaña y Angélica Méndez Salazar. La directora de Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas, Silvia María del Socorro Mesa Dávila, invitó a los asistentes a realizar un recorrido por las instalaciones.

Subir

Última actualización el Lunes, 20 de Enero de 2014 16:41

Protección Civil Intranet PrevINAH Servicio profesional de carrera Normateca Programa Anual de Obras Públicas 2015 Programa Anual de Adquisiciones 2015
Manuales administrativos de aplicación general Trámites INAH PETIC 2014

Insurgentes Sur No. 421, Colonia Hipódromo, México D.F. CP 06100 Teléfonos 4040-4624 y 4040-4300 - Comentarios sobre este sitio de internet

INAH - ALGUNOS DERECHOS RESERVADOS © 2010 - POLÍTICAS DE PRIVACIDAD

