



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONAL
CAMPUS ARAGÓN**

**LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN COMO
INSTRUMENTO PARA EL FORTALECIMIENTO DEL
PROCESO DE RENDICIÓN DE CUENTAS.
(PERIODO 1994-2001)**

INFORME DE PRÁCTICA PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA
PRESENTA:**

DAVID MARTÍNEZ MENDOZA

**ASESOR DE TESIS: LIC. MANUEL CAZARES CASTILLO
SAN JUAN DE ARAGÓN, EDO. DE MÉXICO, 2004**



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.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

AGRADECIMIENTOS

A mis padres

Ma. del Carmen Mendoza Miranda (Q.P.D.)
por su enorme cariño

Sixto Martínez Torres (Q.P.D.)
por su gran ejemplo para enfrentar la vida

A mi esposa e hijos

Ma. de la Luz Díaz de Martínez
por su amor y apoyo incondicional

Sandra Martínez Díaz
David Ricardo Martínez Díaz (Q.P.D.)
David Roberto Martínez Díaz
por su gran cariño y comprensión

A mis hermanas

Reyna Estela Martínez Mendoza
Martha Flora Martínez Mendoza
Alejandra Martínez Mendoza
porque creyeron en mí

A mi sobrino

Carlos Abad Martínez (Q.P.D.)
Por su coraje para aferrarse a la vida

A la Universidad Nacional Autónoma de México Campus Aragón
por dotarme de las herramientas necesarias para una vida profesional

A los profesores

Lic. José Luis Chávez Delgado
Lic. Manuel Cazares Castillo
Lic. Helios Padilla Zazueta

Por su apoyo en mi formación académica y profesional, así como en la asesoría de la realización de mi Informe de Práctica Profesional

A la Lic. Virginia Cervantes Arroyo
Srita. Tere Robert Zarco

Por la valiosa ayuda que me brindaron para concluir mi formación profesional

A mis amigos

Sofía Del Ángel Fernández
Horacio Hernández Santiago
Juan Medina Cruz

Por su amistad y por compartir esta etapa de mi vida

A Dios

por el milagro de la vida

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE:

David Martínez

Mendoza

FECHA:

12/05/04

FIRMA:

Para ZAID

*Porque con tu llegada, aunque inesperada,
mi corazón se llenó de una enorme alegría
y le dio a mi vida un nuevo motivo
para vivirla plenamente.
Gracias por ser parte de ella*



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I MARCO CONCEPTUAL	1
I.1. Concepto Tradicional de Auditoría	1
I.2. Clasificación de la Auditoría desde el Punto de Vista de la Gestión Pública	6
I.3. Tipos de Auditoría	7
I.4. Auditoría de Desempeño	10
I.4.1. Concepto de Auditoría de Desempeño	11
I.4.2. Concepto de Auditoría de Desempeño para la Auditoría Superior de la Federación	12
I.4.3. Antecedentes de las Auditorías de Desempeño en la Auditoría Superior de la Federación.	13
II. CAPÍTULO II. ASPECTOS INSTITUCIONALES	16
II.1. Quiénes Somos?	16
II.1.1. Antecedentes	17
II.1.1.1. Época Prehispánica	17
II.1.1.2. España	17
II.1.1.3. Nueva España	18
II.1.1.4. México Independiente	19
II.1.1.5. La Reforma	21
II.1.1.6. El Porfiriato	22
II.1.1.7. Época Actual	23
II.2. Qué Hacemos?	31
II.2.1. Objeto Social	31
II.2.2. Mandato Constitucional	33
II.2.3. Misión	33
II.2.4. Objetivos	34
II.3. Cómo lo Hacemos?	35
II.3.1. La Etapa de Planeación	36
II.3.2. La Etapa de Ejecución	42
II.3.3. El Informe de Resultados	47
III. FACULTADES, ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDADES DE LA ASF	50
III.1. Cómo nos Conducimos?	50
III.2. Organización de la ASF	55
IV. Caso Práctico	62
IV.1. Objetivos de la Auditoría	63
IV.2. Delimitación o Alcance de la Auditoría	63
IV.3. Criterios de Selección	64
IV.4. Hipótesis de Trabajo	65



CONTENIDO

IV.5. Resultados	65
IV.5.1. Descripción de la Auditoría	66
IV.5.2. Antecedentes de la Auditoría	66
IV.5.3. Congruencia de los objetivos propuestos en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 con su mandato legal, las prioridades nacionales y con la estructura programática	67
IV.5.4. Población Objetivo	68
IV.5.5. Cobertura	71
IV.5.6. Nivel de Escolaridad de los Docentes	73
IV.5.7. Actualización y Capacitación a Docentes	75
IV.5.8. Plan y Programas de Estudios	77
IV.5.9. Recursos Financieros Asignados	78
IV.6. Resumen de Resultados	84
Conclusiones Generales	86
GLOSARIO DE TÉRMINOS	92
ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS	94



INTRODUCCIÓN

La Auditoría Superior de la Federación (ASF), antes Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) es una institución con una larga trayectoria histórica; no obstante, debido a la diversidad de sus funciones y atribuciones, grandes sectores de opinión del país sólo tienen una visión parcial de su quehacer global, por lo que el objetivo de este ensayo consiste en ofrecer de manera ágil una visión de conjunto sobre este órgano superior de fiscalización y las labores que realiza, el control que ejerce sobre la administración pública, sus tareas de revisión de las Cuentas Públicas y el marco normativo que las sustenta.

Con este trabajo se intenta dar respuesta a las posibles interrogantes planteadas, al ofrecer a toda aquella persona que se interese en el tema, una visión sintética sobre éste que les permita familiarizarse con el órgano técnico de la Cámara de Diputados, cuya existencia está prevista en nuestra Carta Magna.

Un mayor conocimiento sobre el quehacer de la ASF promovería, sin duda, que sectores más amplios de nuestra sociedad comprendieran los alcances del trabajo que realiza esta sólida y moderna institución que históricamente ha estado facultada para efectuar estudios, revisiones y evaluaciones externas de la gestión gubernamental, de conformidad con las atribuciones conferidas al Poder Legislativo. Por esta razón, el propósito de este estudio consiste en mostrar la importancia de la Auditoría Superior de la Federación como



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



promotor de la política de Rendición de Cuentas y de Mejores Prácticas de Gobierno, en términos de eficacia, eficiencia y economía.

La rendición de cuentas consiste en la obligación de responder por lo que se ha logrado; supone la capacidad de las instituciones para hacer responsables a los gobiernos de sus actos y decisiones respecto de los recursos que le proporcionaron los ciudadanos, a través de los impuestos. La fiscalización, es el medio mediante el cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno, tomando en cuenta su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley.

La evolución de la fiscalización superior, congruente con las tendencias internacionales, ha impuesto la necesidad de implementar las auditorías al desempeño. Las auditorías practicadas a partir de la expedición de la nueva ley representan un gran cambio cualitativo en la revisión de los estados financieros, ya que trascienden la mera revisión de los recursos, y se amplían a lo que se conoce como auditorías de desempeño, que permiten medir la forma y el grado de cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones, la calidad del servicio que proporcionan y su impacto social, los niveles de eficiencia, eficacia y economía de los mismos, así como el desempeño de los funcionarios y empleados públicos.

El personal del órgano de fiscalización está conformado por especialistas en diversas disciplinas dentro de los cuales, por su número, destacan los economistas, contadores



públicos, abogados, ingenieros, administradores, entre otros, que se integran en grupos multidisciplinarios e interrelacionados entre sí para que, con una visión de conjunto, desempeñen las obligaciones que se establecen en los ordenamientos legales y normativos aplicables. En el desarrollo de mis labores, la carrera de economía, me ha proporcionado los elementos necesarios para conocer y comprender la importancia social y económica de las políticas públicas y su impacto en la población a quienes están dirigidas. La reputación y la credibilidad de la ASF dependen, en gran medida, de la calidad de los informes de resultados que ésta presente a la H. Cámara de Diputados.

La Cuenta Pública es el documento mediante el cual, el Ejecutivo Federal le comunica a la H. Cámara de Diputados, de manera consolidada, sobre la gestión financiera, presupuestaria y programática, a efecto de comprobar que la recaudación, administración manejo custodia y aplicación de los ingresos y egresos de cada ejercicio, se llevaron a cabo en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios establecidos y con base en los programas aprobados, atendiendo a los artículos 74 , fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto público Federal, la cual se debe presentar a más tardar el 10 de junio del año siguiente al que corresponde la cuenta pública.

En 1995, como parte de la reforma administrativa del sector público en México, se implantó una reforma al sistema presupuestario. Dentro de los objetivos del Programa de Modernización Administrativa 1995-2000 (PROMAP) y, siguiendo los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo de ese periodo, se consideró necesario



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



mejorar la eficiencia de los mecanismos de evaluación del desempeño, así como la formulación de indicadores que reflejarán este desempeño y, hacer de la administración pública federal un organismo más eficaz, eficiente y con una verdadera profesionalización del servicio público.

Hasta 1997, el sistema presupuestario se revisaba mediante el presupuesto por programas, el cual se enfoca hacia aquellas actividades que el gobierno realizaba, más que a los insumos que adquiría. Se desarrollaba con base en las acciones que deben de ejecutarse, mediante la atención de objetivos específicos y de los costos de su ejecución, en función de metas de largo plazo, así como aquellos que se fijaron en los planes de desarrollo económico. El presupuesto por programas permitiría facilitar la tarea de ligar los fondos obtenidos con los objetivos y metas específicos que se pretendía lograr con ellos, mediante la interrelación de los programas con sus respectivos presupuestos y la determinación de actividades concretas de cada dependencia responsable de la ejecución de dichos programas.

la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP) de 1997, que fue la iniciativa del Ejecutivo Federal para modernizar el quehacer de la administración pública a través de la mejora continua del sistema presupuestario y que consistía en utilizar el presupuesto como un medio para la obtención de resultados, en términos de calidad, costo, eficiencia, equidad y oportunidad.



La RSP comprendió un replanteamiento integral de la estructura programática vigente en ese año, con el propósito de contar con elementos que permitieran expresar la orientación y el impacto de los recursos públicos, así como con mecanismos de rendición de cuentas para identificar con claridad la eficiencia de asignación y ejercicio del gasto público en cada dependencia o entidad; realizar una priorización más costo-efectiva de las distintas alternativas de aplicación de los recursos públicos; disponer de un esquema de auditoría enfocado a la presencia de problemas en el manejo del presupuesto e indujera a su corrección, fundamentalmente a resultados; y desarrollar indicadores estratégicos que revelarán por sí mismos.

Dentro del cambio en el modelo de la administración pública, del cual forma parte la RSP, se pretendía reforzar el seguimiento y la evaluación del desempeño, la orientación a resultados y la mayor rentabilidad social y económica de los recursos públicos. Con estos cambios se buscaba responder en materia presupuestal a la necesidad de contar con elementos que midieran y evaluaran resultados en lugar de actividades; de disponer de un proceso de rendición de resultados y de información estratégica para la toma de decisiones. Para ello, se instrumentó en dependencias y entidades la planeación estratégica como una de las principales herramientas de la RSP, la cual permitiría vincular las actividades y alinearlas con el cumplimiento de los objetivos establecidos, así como designar el gasto de manera plenamente justificada al estar ligados con resultados.

En general, la reforma administrativa tuvo varios objetivos, entre ellos destacan en materia presupuestaria los siguientes:



- La Creación del Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) de la Tesorería de la Federación;
- El replanteamiento de la estructura de la planeación y la programación con la Nueva Estructura Programática (NEP) que vincula entre sí, los propósitos de las políticas gubernamentales, los objetivos institucionales y la asignación de los recursos públicos;
- La evaluación y monitoreo de los resultados de los programas públicos a través del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED).

La NEP tiene como objetivo obtener mayor orden y dirección del gasto público a través de una nueva clasificación de actividades; ligar misiones, organizaciones y unidades responsables y su acción, con respecto a resultados o al impacto alcanzado. Presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicio.

Su propósito es crear un sistema de planeación, programación y presupuesto ágil, transparente y útil que permita al sector público federal elevar el valor agregado de los recursos fiscales, para la obtención de los resultados comprometidos entre la sociedad, con una visión de transformar el actual proceso presupuestario de un procedimiento y/o trámite, a un instrumento y herramienta de trabajo orientada a la obtención de resultados.

El SED, es un nuevo modelo de medición de resultados en el cual se formulan indicadores estratégicos para guiar la evaluación y administración; sin embargo, aún no



se ha implantado. Se pretende crear una clara vinculación de los programas ya sea sectoriales o especiales con los montos específicos asignados para su funcionamiento.

En este contexto, de 1994 (año en que me incorporé a esta gran institución) a 1998, en la entonces Contaduría Mayor de Hacienda, participé, como Auditor Jefe Supervisor, en la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de los ejercicios fiscales siguientes:

Cuenta Pública revisada	Programa/Subprograma Auditado <u>1/</u>	Ente Auditado
1993	DJ "Atención Preventiva" 02 "Control de Enfermedades Transmisibles" 03 "Detección Oportuna de Enfermedades"	SSA, IMSS, ISSSTE e IMSS-SOLIDARIDAD
	DK "Atención Curativa" 01 "Consulta Externa General"	
1994	DK "Atención Curativa" 03 "Hospitalización General"	SSA, IMSS e ISSSTE
	04 "Hospitalización especializada"	IMSS
1995	DJ "Atención Preventiva" 03 "Detección Oportuna de Enfermedades" 07 "Materno Infantil"	SSA e ISSSTE
	Centros de Integración Juvenil, A.C.	SSA
1996	DK "Atención Curativa" 01 "Consulta Externa General"	SSA, IMSS, ISSSTE e IMSS-SOLIDARIDAD
	03 "Hospitalización General"	IMSS
	DJ "Atención Preventiva" 01 "Control de Enfermedades Prevenibles por Vacunación"	SSA
	6R "Captación y Canalización de Recursos Financieros a los Trabajadores" 02 "Créditos Hipotecarios"	FOVISSSTE
1997	DK "Atención Curativa" 01 "Consulta Externa General"	SSA
	UI "Descentralización de los Servicios de Salud a los Estados"	
<u>1/</u>	Hasta 1997, la Secretaría de Hacienda de Crédito Público desagregaba la Estructura Programática por programa-subprograma y, en su caso, proyecto.	

En el marco de la Nueva Estructura Programática (NEP), a partir de 1999 participe en la revisión de las siguientes Cuentas Públicas:



Ejercicio Fiscal	Función/Subfunción/Actividad Institucional 1/	Entidad Fiscalizada
1998	Actividad Institucional 419 "Proporcionar los Servicios de Salud"	SSA
	Actividad Institucional 420 "Proporcionar Atención Médica"	IMSS
	Actividad Institucional 423 "Prestaciones Económicas" Proyecto Institucional I025 "Indemnizaciones Globales"	ISSSTE
1999	Programa Especial 006 "Programa de Ampliación de Cobertura"	SSA
	Programa de Becas de Capacitación	STPS
1/	A partir de 1999, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público instrumenta la Nueva Estructura Programática, la cual se presenta desagregada por función-subfunción-actividad institucional y, en su caso proyecto.	

El 9 de diciembre de 1999, se presenta ante la H. Cámara de Diputados, la iniciativa que abroga la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y en su lugar propone la Ley Orgánica de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, la cual regula la actuación de la Auditoría Superior de la Federación, misma que aplicaría a partir de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2000.

En este sentido, a partir de 2001, año en el que se me da la oportunidad de desempeñarme como Jefe de Departamento ^{1/} de la Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Salud, Seguridad Social y Educación "B", de la Dirección General de Auditoría a las Funciones de Servicios y Desarrollo Social de la hoy Auditoría Superior de la Federación (ASF) he participado en las siguientes auditorías de desempeño:

1/ 15 de octubre de 2001.



Ejercicio Fiscal	Función/Subfunción/Actividad Auditado	Institucional/Proyecto	Entidad Fiscalizada
2000	Evaluación del Programa para la Minimización y Manejo Integral de Residuos Industriales Peligrosos en México 1996-2000		INE
	Evaluación del Programa para Atender el Rezago en la Educación Básica		CONAFE
Informe de Avance de Gestión Financiera 2001	Evaluación al Proceso Concluido "Atender Alumnos de Educación Media Superior", en la Modalidad Tecnológica Industrial		DGETI
2001	Evaluación de las Acciones Realizadas para la Atención de Alumnos en el Nivel Primaria del Subprograma Sectorial de Educación Básica, con recursos Federales		SEP

Para la revisión de la Cuenta Pública 2002, actualmente realizo, entre otras, las acciones siguientes:

Para la Etapa de Planeación:

- Coordinar y supervisar la elaboración de la Base de Datos para la selección de los entes públicos, actividades y/o proyectos institucionales a auditar.
- Coordinar y supervisar la selección de las Actividades y Proyectos Institucionales a evaluar de acuerdo a criterios de selección establecidos.
- Conforme a la selección anterior, elaboración del Requerimiento de Información a la dependencia y/o entidad por auditar.
- Elaboración de la Propuesta de Auditoría.
- Elaboración de la Guía Detallada de Auditoría.
- Una vez aprobada la propuesta de auditoría, elaboración del Oficio de Inicio de los Trabajos de Auditoría.



- Supervisar la elaboración de los Oficios del Personal Comisionado para la Ejecución de Auditoría.

Para la Etapa de Ejecución:

- Concertar reuniones con funcionarios del ente público sujeto a revisión, a fin de dar a conocer los objetivos y alcances de auditoría.
- Coordinar y supervisar la revisión y procesamiento de la información programático-presupuestaria de nivel central.
- Supervisar la elaboración del Oficio de Visita Técnica.
- Supervisar la revisión de la información programático-presupuestaria de las entidades federativas propuestas para su revisión.
- Coordinar y supervisar la elaboración de cuadros y cédulas de trabajo de auditoría.
- Coordinar y supervisar la elaboración de Acta Administrativa sobre los resultados preliminares de la auditoría.
- Coordinar y supervisar la elaboración del Borrador de la Minuta de Trabajo.
- Coordinar y supervisar la elaboración de la Minuta de Trabajo.
- Coordinar y supervisar la elaboración la Minuta de Confronta.
- Coordinar y supervisar la elaboración del Proyecto de Informe Final, cuyo contenido se presenta en dos partes:
 - I. Antecedentes.
 - II. Resultados, que en su caso, incluye Observaciones-Recomendaciones.



Adicionalmente, dar seguimientos a las acciones promovidas de las revisiones anteriores.

El presente trabajo, "La Auditoría Superior de la Federación como Instrumento para el Fortalecimiento del Proceso de Rendición de Cuentas", está integrado por cuatro capítulos y las conclusiones generales. Junto a la descripción de los capítulos que integran este trabajo se señalan los métodos utilizados en la realización de cada uno de dichos capítulos.

El Primer Capítulo se refiere al Marco Conceptual, en el cual se hace una breve exposición conceptual de la auditoría, así como de sus diferentes tipos y modalidades.

En el Segundo Capítulo denominado Aspectos Institucionales, conformado por tres subcapítulos: 1) ¿Quiénes Somos? En donde se enuncian los antecedentes de la ASF y el proceso de evolución de la fiscalización en México, desde sus orígenes hasta la creación de la propia ASF. 2) ¿Qué Hacemos? En el cual se señalan el objeto social, la misión y los objetivos de la ASF. 3) ¿Cómo lo Hacemos? en el que se describe la metodología del Manual de Auditoría de Desempeño de la Oficina del Auditor General de Canadá, a manera de semejanza de las actividades que realizamos en la ASF.

El Capítulo Tercero titulado Facultades, Atribuciones y Responsabilidades, integrado por dos subcapítulos: 1) ¿Cómo nos Conducimos? En el cual se indican atribuciones y responsabilidades que tenemos como servidores públicos de esta institución, partiendo de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y el Reglamento Interior de la ASF; y, 2) Organización de la ASF, el cual describe la organización interna de nuestro Órgano de Fiscalización Superior.

El Capítulo Cuarto, es un ejemplo hipotético de la actividad que realizamos en esta institución, considerando que se desglosa el Sistema Educativo Nacional para examinar la cobertura de atención (población objetivo y matrícula de alumnos) y la calidad de la educación (a través del nivel de profesionalización, capacitación y actualización de los docentes), así como el presupuesto destinado a la educación básica.



Finalmente, se señalan las conclusiones generales que se rescatan de este ensayo.

La Auditoría Superior de la Federación como instrumento para el fortalecimiento del proceso de Rendición de Cuentas tuvo como objetivo ofrecer de manera ágil una visión de conjunto sobre este órgano de fiscalización superior y las labores que realiza, el control que ejerce sobre la administración pública, sus tareas de revisión de las Cuentas Públicas y el marco normativo que las sustenta.

Durante el desarrollo del mismo se utilizaron diferentes métodos:

En el Capítulo I referido al Marco Conceptual, se utilizó el Método Semiótico-Semántico para identificar los diferentes tipos y modalidades de auditorías.

En el Capítulo II, en lo referente al Subcapítulo denominado Quiénes Somos? Se realizó con el apoyo del Método Histórico; para el Subcapítulo Qué Hacemos? Se utilizó el Método Descriptivo; y para el Subcapítulo Cómo lo Hacemos? me apoyé en el Método Analógico, con el cual identifiqué las semejanzas entre las actividades que realiza la Auditoría General de Canadá y las que efectuamos en la ASF.

Para el Capítulo III, utilice los Métodos Descriptivo y Sintético, a fin de hacer una síntesis de los principales artículos que reseñan las funciones y atribuciones de la ASF.

En el Capítulo IV, emplee el Métodos Analítico para desmenuzar el Sistema Educativo Nacional, a fin de examinar tanto la cobertura como la calidad de la educación preescolar.

Al finalizar este ensayo se confirma la hipótesis planteada al inicio de éste, en lo relativo a que la fiscalización que realiza la Auditoría Superior de la Federación ha coadyuvado al fortalecimiento de la política de Rendición de Cuentas por parte de los entes públicos, haciendo más transparente el uso de los recursos en la consecución de objetivos sociales.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



*BAJO EL SISTEMA FEDERALISTA LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS
NO PUEDEN DISPONER DE LAS RENTAS SIN RESPONSABILIDAD,
NO PUEDEN GOBERNAR A IMPULSO DE UNA VOLUNTAD
CAPRICHOSA, SINO EN SUJECCIÓN A LAS LEYES. NO PUEDEN
IMPROVISAR FORTUNAS NI ENTREGARSE AL OCIO Y A LA DISI-
PACIÓN, SINO CONSAGRARSE ASÍDUAMENTE AL TRABAJO
DISPONIÉNDOSE A VIVIR EN LA HONROSA MEDIANÍA QUE PRO-
PORCIONA LA RETRIBUCIÓN QUE LA LEY LES SEÑALE.*

*BENITO JUÁREZ
1806-1872*



CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL

La auditoría es tan antigua como la civilización misma. Se empleaba en el Antiguo Egipto, en el Imperio Romano, y desde luego en los grandes establecimientos comerciales de la Edad Media. Ante la realidad de que un empresario no podía intervenir en todos los procesos productivos y comerciales se presentó la necesidad de contratar a personas capacitadas de confianza. La Revolución Industrial fomentó las actividades entre comerciantes y empresarios y con ello el crecimiento de las operaciones en volumen y complejidad. Después de la Gran Depresión de 1929, en los años 30's surgió una primera etapa de lo que ahora se conoce como auditoría, la que consistía en verificar cuentas, descubrir fraudes y vigilar las operaciones.

I.1. Concepto tradicional de auditoría

Se le denomina auditoría al examen crítico que realiza un licenciado en contaduría o contador público independiente, de los libros y registros de una entidad, basado en técnicas específicas con la finalidad de opinar sobre la razonabilidad de la información financiera.

De acuerdo con Copelan y Dascher,^{1/} la auditoría es un proceso de obtención de pruebas respecto de las declaraciones contenidas en los estados financieros y de la evaluación de las mismas, con el fin de determinar el grado de correspondencia entre tales declaraciones y los criterios establecidos. Los auditores exigen que las empresas se ajusten a los principios de contabilidad, pues esto forma parte de los criterios establecidos para formular una opinión, a la cual se conoce como dictamen. El dictamen es un juicio que se basa en pruebas convincentes formuladas por una persona independiente y con

^{1/} Copeland, Ronald M. y Dascher, Paul E. Fundamentos de Contabilidad Administrativa. Edt. LIMUSA, México, 1979.



autoridad respecto al grado de correspondencia que existe entre los criterios establecidos y la información contable emitida por una entidad.

Arthur W. Holmes define a la auditoría como el examen objetivo de los estados financieros preparados inicialmente por la administración; mientras que H. Montgomery señala que es un examen sistemático de los libros y registros de un negocio, con objeto de verificar y determinar los hechos relativos a sus operaciones financieras y los resultados de éstas, para informar sobre los mismos. Para René Amador es la revisión sistemática de los libros y registros de una entidad, a fin de verificar la razonabilidad de las cifras presentadas en los estados financieros, para rendir una opinión sobre los mismos que sirvan de guía para la futura toma de decisiones.^{2/}

En general, se entiende por auditoría, la revisión de los estados contables para efectos de dictamen de los mismos y la evaluación de su control interno. Por lo tanto, esta clase de auditoría se refiere única y exclusivamente al control numerario o de aspectos cuantificables en dinero, razón por la cual se le denomina Auditoría Financiera.

Durante la mayor parte de su existencia, la auditoría se ha dirigido hacia la exactitud de los registros contables y la fidelidad de las actividades reflejadas en ellos. La materia ha evolucionado en años recientes. Hoy en día responde a la demanda de información más útil sobre los resultados de lo que aparece únicamente en los estados financieros.

A principios de los años 30's, las autoridades financieras, así como los banqueros manifestaron un repentino aumento de interés por obtener información adecuada para evaluar tareas gerenciales y administrativas. Los inversionistas y las organizaciones gubernamentales han buscado cada vez más información mediante la cual se pueda juzgar la calidad de la administración. Como resultado, las técnicas de auditoría financiera

^{2/} Citado por Amador, René en "Elementos de Auditoría Financiera y Operacional", Ed. PAC, Mexico, 1985



se aplican de manera creciente a aspectos no financieros de las operaciones comerciales y su administración. Actualmente la auditoría asume roles sociales, legales, administrativos, contables, financieros, presupuestarios, operativos, etc., se habla también de auditorías de operación y administrativa.

La primera se refiere a la revisión de las operaciones de una empresa y a la organización con que se cuenta, con el propósito de definir el grado de eficiencia de las mismas. En la auditoría de operación se juzga la eficiencia de la estructura del personal con que cuenta la empresa y los procesos administrativos en que actúa dicho personal

Para Lindberg y Cohn,^{3/} la auditoría de operación es una actividad importante de la compañía y la forma de llevarla a cabo puede tener poderosos efectos. De acuerdo con estos autores existen tres clases de auditoría: la certificada o financiera; la interna; y la de operaciones, entre ellas la administrativa y la operacional. Señalan que toda auditoría efectúa mediciones referidas a normas predeterminadas y aplicables, son de carácter deductivo, y por tanto se requiere de juicio; y que las conclusiones alcanzadas se basan en muestras.

Edward F. Norbeck menciona que la auditoría operacional es una técnica de control que proporciona a la gerencia un método de evaluar la efectividad de los procesos operativos y los controles internos; por su parte Bradford Cadmus, indica que el objetivo de las auditorías operacionales es asistir a todos los miembros de la administración en la efectiva descarga de sus responsabilidades, suministrándoles análisis objetivos, evaluaciones, recomendaciones y comentarios pertinentes acerca de las actividades revisadas, con el fin de aumentar la eficiencia. En opinión de René Amador, sirven para ayudar a la

^{3/} Lindberg, Roy A. y Cohn, Theodore. Auditoría de Operaciones. Ed. Técnica, S.A., México, 1975.



administración de la empresa a aumentar su eficiencia mediante la presentación de recomendaciones tendientes a ese fin.^{4/}

Por su parte, la auditoría administrativa tiene varias posturas y corrientes diversas: Roberto J. Señala que la auditoría administrativa es la técnica que tiene por objeto revisar, supervisar y evaluar la administración de la empresa.^{5/}

Para Juan Santillana, consiste en revisar y evaluar si los métodos, sistemas y procedimientos –que se siguen en todas las fases del proceso administrativo- aseguran el cumplimiento con políticas, planes, programas, leyes y reglamentos que pueden tener un impacto significativo en la operación y en los reportes, y asegurar si la organización lo está cumpliendo y respetando.^{6/}

Como se ha señalado, existen diversas clases de auditoría, en las cuales se observan semejanzas y diferencias entre ellas como se presenta a continuación:

^{4/} Norbeck, Edward, F. "Operating Auditing for Management Control"

^{5/} Roberto J. Auditoría Administrativa. Ed. Limusa, México, 1986.

^{6/} José A. Fernández Arena. La Auditoría Administrativa. Ed. Diana México



Cuadro Núm. 1

SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE LAS DIVERSAS CLASES DE AUDITORÍAS			
	Administrativas	Operacionales	Financieras
	Estudian y analizan metódicamente:		
Semejanzas	1. Los métodos, sistemas y procedimientos que se siguen en todas las fases del proceso administrativo aplicados en la organización.	La eficiencia, eficacia y economía, con que se están utilizando los recursos.	La situación e información financiera de la empresa.
	2. Asegurar confiabilidad e integridad de la información, complementándose con la operacional y financiera.	Asegurar confiabilidad e integridad de la información, complementándose con la administrativa y la financiera.	Asegurar confiabilidad e integridad de la información, complementándose con la operacional y administrativa.
	3. Se lleva a cabo por contador público interno o externo e interdisciplinaria.	Se lleva a cabo por contador público interno o externo e interdisciplinaria.	Se lleva a cabo por contador público interno, externo o independiente autorizado.
Diferencias	1. No es numérica.	Se apoya en una parte de la información numérica.	Auditoría numérica.
	2. Utiliza los estados financieros como un medio.	Utiliza los estados financieros como un medio.	Utiliza los estados financieros como un fin.
	3. Se emiten recomendaciones por medio de una carta dirigida a los encargados de la administración y, en su caso, a los dueños de la empresa.	Se emiten recomendaciones por medio de una carta dirigida a los encargados de la administración y, en su caso, a los dueños de la empresa.	Se emite una opinión por medio de un dictamen.
Objetivo	1. Verificar, evaluar y promover el cumplimiento y apego al correcto funcionamiento de las fases o elementos del proceso administrativo y lo que incide en ellos. Evaluar la calidad de la administración en su conjunto, para efectos de intereses internos de la empresa.	Promover la eficiencia de las operaciones y evaluar la calidad de las mismas para efectos de intereses internos de la empresa.	Expresar una opinión sobre las cuentas, rubros y conceptos examinados, para dar confiabilidad a los estados financieros. La opinión servirá para efectos internos o externos como es el interés del gobierno.

FUENTE: González Mondragón, Armando. Auditoría Administrativa. Ed. Trillas. México, 2002.

Generalmente estos tipos de auditorías se aplican en empresas privadas.



1.2. Clasificación de la auditoría desde el punto de vista de la Gestión Pública

La auditoría gubernamental se desarrolló en el Siglo XIX, cuando el crecimiento de las actividades del Sector Público tomaron un rumbo tan complejo que una evaluación independiente y objetiva de la gestión financiera, se tornó esencial.

La auditoría gubernamental es a la vez una técnica especializada y la aceptación de una responsabilidad pública, para la revisión o verificación de las cuentas, documentos, actuaciones, sistemas, métodos, programas y/o proyectos de un ente público, con el fin de llegar a formarse una opinión profesional sobre la situación que guarda lo revisado o verificado y cuyo resultado conduce a la emisión de un informe. Los responsables de realizarla son las instancias de control y fiscalización de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, a través de los Órganos de Fiscalización Superior de los Congresos o de los Órganos Internos de Control Federal y Estatal.⁷¹

Es la revisión de un área administrativa, de una función, o de un programa del ente por auditar, a través de requerimientos de información (auditoría de gabinete) o mediante visitas domiciliarias a las oficinas del auditado o de un tercero.

La inspección es la verificación a través de visitas domiciliarias en las propias oficinas del ente auditado o de un tercero que busca verificar un documento específico o una persona determinada y donde podrían incluirse el seguimiento de observaciones y recomendaciones específicas.

⁷¹ Auditoría Superior de la Federación. Marco Operativo para las Auditorías de Desempeño.



La visita (domiciliaria) es un hecho aislado, que necesariamente debe estar relacionado con una actividad determinada como es la auditoría y la inspección (o la inspección ocular) que realizan los jueces para verificar un hecho en un lugar determinado.

I.3. Tipos de Auditoría ^{8/}

Por su ámbito: al igual que en las empresas particulares, en el sector público las auditorías se pueden clasificar en Internas y Externas.

La Auditoría Interna es aquella que realiza el personal adscrito a la propia dependencia o entidad. Su importancia radica en que se constituye en el instrumento de control interno que revisa, analiza, diagnostica y evalúa el funcionamiento de otros controles, proporcionando a los responsables de la dirección y la operación, información coadyuvante sobre el resultado de su gestión y, que en su caso, propicie la adopción de medidas que tiendan a mejorar la eficacia en el logro de las metas y objetivos establecidos, así como la eficiencia en la administración de los recursos.

La Auditoría Externa se practica por profesionales independientes a la dependencia o entidad, con objeto de emitir un juicio sobre la situación que guarda el área auditada. El enfoque que tradicionalmente ha tenido este tipo de revisiones, ha sido orientado a la emisión de un dictamen sobre la razonabilidad de los estados financieros de las entidades del Sector Paraestatal.

En virtud de los nuevos requerimientos que se tienen en materia de control y evaluación, es necesario reorientar el desarrollo de esta actividad, a fin de estimular a las

^{8/} Secretaría de Programación y Presupuesto. La Auditoría Gubernamental en el Control y Evaluación de la Administración Pública.



dependencias coordinadoras de sector y a las entidades, para que utilicen a profesionales diversos en la realización de otro tipo de auditoría tendiente a examinar la eficiencia y eficacia de las operaciones de las dependencias y entidades.

Por su contexto: Parcial o Específica e Integral

La Auditoría Parcial o Específica es aquella en la que no se practican todos los tipos de auditoría. La Integral es aquella revisión en la que concurren los diferentes tipos (financiera, operacional, de resultado, de programas y de legalidad, etc.). Las auditorías que abarcan prácticamente toda la actividad de los organismos públicos son, por su objeto, de diversos tipos: financieras, de sistemas, de legalidad, de obras públicas, de evaluación de programas y especiales, principalmente.

Auditorías Financieras. En general, se trata de comprobar, en forma selectiva y mediante revisiones *in situ*, que las operaciones financieras de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) que se reflejan en la Cuenta Pública se hayan efectuado y registrado en la contabilidad de conformidad con la normativa y la legislación aplicables. Entre otros aspectos, se verifica si los ingresos, incluyendo los captados por financiamientos, correspondieron a los estimados y fueron obtenidos, registrados y controlados correctamente; si los egresos se ajustaron a los presupuestados o, en su defecto, los presupuestos se modificaron de acuerdo con lo establecido al respecto; si las erogaciones están debidamente justificadas y comprobadas y los recursos se aplicaron con arreglo a los programas y subprogramas aprobados; si los pagos por concepto de deuda pública se realizaron conforme a lo previsto y en cumplimiento de las disposiciones legales que rigen en la materia; y si las transferencias que recibieron las entidades paraestatales se destinaron a los fines para los cuales fueron otorgadas.



Auditorías de Sistemas. Su finalidad consiste en evaluar el conjunto de los sistemas y procedimientos en uso, o bien uno o varios de esos sistemas o procedimientos en particular, con objeto de determinar si su diseño es correcto, si se aplican debidamente y, en suma, si contribuyen suficientemente al control interno del área, dependencia o entidad correspondiente.

Auditorías de Legalidad. Tienen como propósito comprobar si, en general, las dependencias y entidades de la APF operan de conformidad con el objeto que se les fijó en el instrumento jurídico por el cual fueron creadas; si sus órganos jurídicos cuidan de que en todos los aspectos de su gestión se observen las disposiciones legales aplicables; y sí, como resultado de su propia actuación, dichos órganos han protegido y defendido debidamente desde el punto de vista legal los intereses de la dependencia o entidad a la cual están adscritos.

Auditorías de Obras Públicas. Se practican con el propósito de comprobar que las obras se hayan ejecutado de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes en la materia; ajustado a las asignaciones presupuestales aprobadas, a los proyectos respectivos y a las normas generales y específicas de construcción de la dependencia o entidad auditada; realizado los estudios previos necesarios y cumplido los programas de obra; aplicado adecuadamente los sistemas de supervisión y de control de calidad de las obras; que los precios unitarios coincidan con los estipulados en los contratos y que los volúmenes de obra pagados correspondan a los que se hayan estimado en la inspección física de las obras.

Evaluación de Programas. Se inicia con un análisis general de los resultados programáticos más relevantes de cada uno de los sectores sujetos a revisión y de la estrategia de gasto que se aplicó en el ejercicio, con objeto de verificar que sean congruentes con el marco de planeación correspondiente. Posteriormente, se seleccionan aquellos programas, subprogramas o proyectos del sector que se consideran de mayor importancia para la evaluación, de acuerdo con los criterios que la entonces CMH había



establecido al respecto, a fin de determinar la eficiencia y eficacia con que fueron ejecutados.

Auditorías Especiales. Son aquéllas que se realizan a solicitud expresa de la H. Cámara de Diputados, por conducto de su Comisión de Vigilancia, y pueden incluir uno o más tipos de auditorías o bien revisiones de procesos específicos, como los de desincorporación de entidades paraestatales, respecto de los cuales se verifica que se hayan ejecutado de conformidad con la legislación y normatividad aplicables.

1.4. Auditoría de Desempeño

En diversos países, la necesidad de hacer eficiente el ejercicio de la administración pública, trae aparejado el creciente interés por desarrollar técnicas que permitan evaluar la gestión de los entes de gobierno. Sobresalen en esta labor los países de origen anglosajón. Canadá es uno de los países que más se ha preocupado por el desarrollo y la práctica de la auditoría de desempeño en el sector público. Los canadienses la llaman auditoría "value for money" que literalmente se traduce "valor por dinero". El valor a que se refiere es la disponibilidad y calidad de los productos o servicios que los entes públicos otorgan a la sociedad, y el dinero es la aportación que tales entes reciben por parte del gobierno, a nombre de los contribuyentes. Se trata pues, de una auditoría para medir "el rendimiento social que la entidad logra de la inversión pública". Con este enfoque, los legisladores reciben información sobre que tan eficientemente se han implementado las políticas y/o programas gubernamentales, pero no se cuestionan los méritos de esas políticas.



I.4.1. Concepto de Auditoría de Desempeño

Una auditoría del desempeño es una revisión sistemática, organizada y objetiva de determinadas actividades gubernamentales que se efectúa con arreglo a fines específicos. Su propósito es proporcionar al Parlamento (Congreso) una evaluación de la forma en que se ejecutaron esas actividades, junto con la información, observaciones y recomendaciones necesarias para promover una gestión gubernamental responsable, honrada y productiva y fomentar la rendición de cuentas y la adopción de las prácticas más idóneas en el sector público.^{9/}

Comprende el examen de la economía, la eficiencia y la relación costo-eficacia de las actividades gubernamentales y su repercusión en el medio ambiente; los procedimientos para medir la eficacia; las responsabilidades inherentes a la rendición de cuentas; la salvaguarda de los bienes públicos y el cumplimiento de los términos en que se autorizan las operaciones. La materia de la auditoría puede ser un sector, una entidad o función de la administración pública.

Una auditoría del desempeño tiene la debida calidad cuando se efectúa de conformidad con las normas establecidas y, en particular, responde a todas las obligaciones implícitas en el mandato constitucional, agrega valor, redundando en importantes beneficios para la sociedad y se realiza con objetividad, oportunidad y al menor costo posible.

9/ L. Denis Desautels, Auditor General de Canadá. Manual de Auditoría de Desempeño, Canadá, 1999.



I.4.2. Concepto de Auditoría de Desempeño para la Auditoría Superior de la Federación

La Auditoría de Desempeño es una revisión sistemática, interdisciplinaria organizada, propositiva, independiente y comparativa del impacto social de la gestión pública y de la congruencia entre lo propuesto y lo obtenido.^{10/}

Tiene como propósito evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas, o proyectos en términos de eficiencia, eficacia y economía, mediante los indicadores aprobados para el efecto. Con este tipo de revisiones se determina si el ente auditado cumplió con su objeto social, en forma responsable, honesta y productiva, además de promover mejores prácticas gubernamentales y fomentar la rendición de cuentas.

El concepto de Auditoría de Desempeño conlleva la necesidad de comparar y medir el rendimiento alcanzado contra lo propuesto. La evaluación del desempeño utiliza diversos indicadores o parámetros para medir la actuación gubernamental. Los indicadores estratégicos miden el logro de los objetivos de los programas o proyectos y proporcionan información de los resultados obtenidos; los indicadores de gestión suministran datos relativos a las actividades que realizan las dependencias y entidades de la APF y miden el cumplimiento de las funciones y procesos internos de las unidades responsables, su uso permite vigilar y controlar las operaciones y detectar y prevenir posibles desviaciones que impidan el logro de los objetivos; y los indicadores de servicios miden la calidad de los servicios de acuerdo a los estándares que previamente se definieron para atender las necesidades o expectativas de los beneficiarios.

Uno de los elementos prioritarios de una Auditoría de Desempeño es la percepción que los beneficiarios tiene de la política, programa, servicio o producto, por lo que uno de los instrumentos esenciales es la aplicación de encuestas a una muestra de los usuarios o

^{10/} Auditoría Superior de la Federación. Marco Operativo de las Auditorías de Desempeño.



beneficiarios, con objeto de obtener información sobre la forma en que en la práctica está operando la política, entidad o programa auditado.

1.4.3. Antecedentes de las Auditorías de Desempeño en la Auditoría Superior de la Federación

Además de las revisiones que practicaba, la entonces CMH inició un proceso de evaluación gubernamental, cuya finalidad era conocer el impacto que ha tenido la gestión del Gobierno Federal en la sociedad y disponer de un elemento adicional de información y retroalimentación para apoyar la toma de decisiones.

En esta labor, participaron de manera coordinada principalmente las entonces Direcciones Generales de Evaluación de Programas, de Análisis e Investigación Económica, de Proyectos y de Sistemas.

Puesto que la evaluación viene a cerrar el ciclo de la gestión gubernamental (planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación), permitiría proponer la instrumentación de medidas preventivas o correctivas más apropiadas para mejorar el desempeño de la Administración Pública Federal.

Para iniciar este proceso, se estableció una metodología que tomaba en cuenta las materias sustantivas o las acciones más relevantes y prioritarias a cargo de las dependencias y entidades, con objeto de contar con parámetros confiables y adecuados para la evaluación.

La evaluación gubernamental también requería de un profundo conocimiento de la administración pública, por lo que se debían tomar en consideración los antecedentes históricos de la institución por auditar para conocer su origen y evolución. En este caso, la



investigación tenía como propósito documentar, con el grado de detalle deseable, las transformaciones que había sufrido la institución durante su existencia, los logros alcanzados y los obstáculos que ha enfrentado, a fin de evitar que se repitieran las experiencias indeseables.

Esta evaluación gubernamental tomó forma, en una primera instancia, con la práctica de auditorías de carácter integral, que se ejecutaron con la participación interdisciplinaria de las áreas de auditoría de la entonces CMH.

Las auditorías integrales se concentraron preferentemente en los aspectos financieros y de cumplimiento de la legislación y normatividad aplicables, o bien en la economía, eficiencia y eficacia de las operaciones gubernamentales, y perseguían uno o más de los siguientes propósitos:

- Verificar si, en opinión del auditor, los estados financieros presentaban razonablemente la situación financiera de la entidad y los resultados de sus operaciones, de conformidad con los principios de contabilidad gubernamental generalmente aceptados, aplicados sobre bases consistentes;
- Comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a las finanzas (la regularidad de las operaciones financieras);
- Verificar la eficacia con que las operaciones de la entidad auditada permiten alcanzar los objetivos de los programas a su cargo (resultado de los programas); y
- Determinar la economía y eficiencia con que la entidad auditada ejecuta sus programas; la economía consiste en reducir los gastos, y la eficiencia implica obtener los mayores beneficios posibles con los recursos disponibles.

En este contexto, la auditoría de desempeño en el Órgano Superior de Fiscalización de la H. Cámara de Diputados tiene su primer antecedente en la auditoría practicada en 1991, por la entonces CMH, para obtener un diagnóstico del Sector Eléctrico; posteriormente en



la Auditoría Especial realizada en 1997 al Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica para evaluar el uso de las transferencias federales que recibió en 1995, así como en la Auditoría Integral efectuada a Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos sobre la recepción, mantenimiento y operación del tramo carretero Cuanolapan-Tehuacán-Oaxaca.

En 1998 se efectuó una Auditoría Integral para formular un diagnóstico sobre la problemática ambiental y evaluar los resultados de las políticas públicas en la materia, con motivo de la Cuenta Pública 1996.

Durante el año 2000 se realizaron nueve Auditorías de Desempeño sobre la revisión de la Cuenta Pública 1998, se practicaron a: Luz y Fuerza del Centro; Instituto Mexicano del Seguro Social; Comisión Nacional del Agua; Instituto Nacional e Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias; PEMEX Exploración y Producción; Fondo de Vivienda del ISSSTE; Banco Nacional de Comercio Interior y al Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito.^{11/}

^{11/} Toda vez que no es la finalidad de este trabajo presentar los resultados de estas auditorías, para la gente que se interese en el tema, se pueden consultar los resultados de las mismas en el Centro de Documentación de la Auditoría Superior de la Federación.



CAPÍTULO II ASPECTOS INSTITUCIONALES

II.1 ¿QUIÉNES SOMOS?

Cuando se otorga un mandato o se encomiendan tareas, es necesario que los mandantes conozcan o revisen los resultados que obtuvo el mandatario. En este caso, el Poder Ejecutivo (mandatario) es el que recibe el mandato del pueblo (mandantes), generalmente a través de leyes o decretos emanados del Poder Legislativo, y es el pueblo, representado en el H. Congreso de la Unión, el que tiene la necesidad de verificar si su mandato se ejecutó correctamente.

Por ello, no existe Constitución Política o Carta Magna que no prevea la existencia de un Poder Legislativo, cuya función sea hacer y aprobar leyes y controlar y verificar la gestión del Ejecutivo. Estas acciones de control gubernamental, son conocidas como "Fiscalización Superior".

Los órganos de fiscalización superior tienen la misión de influir favorablemente en la conservación y fortalecimiento de las instituciones democráticas. Los trabajos de revisión y calificación de la gestión de gobierno implican, por lo laborioso, específico y técnico de sus tareas, de personal idóneo, suficiente en cantidad y calidad, así como organizado adecuadamente para el buen desempeño. De ahí la necesidad de contar con dichos órganos.

En México, la ASF es la encargada de realizar las tareas de fiscalización superior. En realidad la fiscalización superior en nuestro país ha estado presente a lo largo de su historia, como lo veremos a continuación.



II.1.1. Antecedentes

A lo largo de la historia, la fiscalización o revisión de cuentas ha sido parte fundamental del desarrollo administrativo, político y social en nuestro país.

II.1.1.1. Época Prehispánica

En Mesoamérica, antes de la llegada de los españoles, el pueblo azteca contaba con procedimientos, aunque elementales, para contabilizar los bienes que provenían de los impuestos que rendían sus súbditos. Los calpixques (mayordomos) eran los funcionarios encargados de la administración, en lo general, y de la recaudación de los tributos, en lo particular, quienes acudían a rendir cuentas de lo recaudado por ellos ante el Hueycalixqui (mayordomo mayor) que presidía el Calpixcalli o texancalli (Sala de Palacio donde recibían a los calpixques).^{12/}

II.1.1.2. España

En Europa, el Tribunal Mayor de Cuentas, constituido por las Cortes españolas hacia el año de 1453, tenía la tarea concreta de inspeccionar las cuentas de la Hacienda Real de la propia España. En 1476, los Reyes Católicos reorganizaron la Contaduría Mayor de Hacienda de Castilla, y distribuyeron sus funciones en dos oficinas: la Contaduría Mayor de Hacienda y la Contaduría Mayor de Cuentas. La primera se encargaba de la administración, cobro y distribución de la Real Hacienda; la segunda, de revisar las cuentas presentadas por los recaudadores de las rentas reales.^{13/}

12/ Sahagún, Fr. Bernardino de. Historia General de las Cosas de Nueva España. México, Ed. Porrúa, 1962, p. 478
13/ Carande, Ramón. Carlos y sus Banqueros, citado por Sánchez Bella, Ismael. La Organización Financiera de las Indias (Siglo XVI). Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla, 1968, p. 80.



En 1503 se crea la Casa de Contratación de Sevilla, la cual se erigió en el supremo órgano ejecutivo de las Cosas de las Indias. En 1510, mediante las ordenanzas en Monzón, se establece que todos los despachos de Indias deberían de enviarse directamente a la Casa, así como las relaciones de ingresos y egresos formuladas por las tesorerías americanas.^{14/} Años después serviría para vigilar a los conquistadores que debían enviar a la metrópolis el denominado "quinto real", es decir, el 20% de las ganancias que obtenían en oro, plata, piedras preciosas y objetos valiosos.

II.1.1.3. Nueva España

La Hacienda Colonial no es una Hacienda Pública, es una Hacienda Real, propia y exclusiva del monarca: su patrimonio real. Desde su creación y hasta el establecimiento de los Tribunales de Cuentas, las audiencias fueron los órganos encargados regularmente de supervisar la actuación de los oficiales reales. El procedimiento que empleaba con más frecuencia la administración central para fiscalizar la actuación de los funcionarios fiscales era la rendición de cuentas.

En 1524 se crea el Consejo de Indias, organismo que había funcionado hasta entonces como una sección del Consejo de Castilla, quien se encargaría de supervisar la gestión de los funcionarios del fisco colonial, expedir sus nombramientos, revisar sus cuentas y efectuar visitas y juicios de residencias.

En 1534 la Corona española decidió crear en la Nueva España el Tribunal Mayor de Cuentas, cuyo objetivo era recaudar y administrar las rentas de la Corona, de acuerdo con los mismos procedimientos de la Contaduría Mayor de Cuentas del Reino de Castilla, es decir revisar los ingresos y gastos de Hernán Cortés.

14 / Sánchez Bella, Ismael, op. Cit. P. 15.



Mediante las ordenanzas promulgadas en Burgos el 24 de agosto de 1605, Felipe III fundó los Tribunales de Cuentas en América, con sede en las ciudades de México, de los Reyes (hoy Lima) y de Santa Fe de Bogotá. Dichos tribunales tenían por objeto tomar y finiquitar las cuentas que presentaran los oficiales reales y demás encargados de recaudar y administrar las rentas de la Corona, conforme a los procedimientos que con ese mismo propósito aplicaba la Contaduría Mayor de Cuentas de Castilla.^{15/}

II.1.1.4. México Independiente

Consumada la Independencia en 1821, se facilitó el tránsito de una sociedad colonial y eclesiástica a una sociedad civil, mediante la construcción de un Estado que reuniera y conservara los intereses más representativos. El Tribunal Mayor de Cuentas funcionó durante tres siglos, y no fue hasta el 4 de octubre de 1824 que nuestra Carta Magna estableció la facultad exclusiva del Congreso General para fijar los gastos generales de la nación, establecer las contribuciones necesarias, determinar su inversión y tomar anualmente las cuentas de gobierno.^{16/}

El 4 de octubre se expidió el decreto por el que se suprimió el Tribunal Mayor de Cuentas y se creó la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), dependiente de la Cámara de Diputados, cuyo objetivo sería investigar, practicar y vigilar la glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el titular del Departamento de Hacienda y Crédito Público.

El 4 de abril de 1829 se estableció, que el CMH autorizaría los cortes mensuales de caja de la Tesorería General de la Federación y que, conforme a lo previsto en el reglamento respectivo, procedería a expedir los finiquitos a los responsables de las cuentas glosadas.

15/ Sánchez Bella, Ismael. Op. Cit. pp. 59-68.

16/ Faya Biseca, Jacinto. Evolución Constitucional y Significado Político de la Cuenta Pública en México, en Revista de administración Pública, INAP Núm. 34. Oct-Dic., 1980.



En 21 de mayo de 1831 se dispuso que la Sección de Crédito Público de la CMH procedería a calificar y liquidar la deuda pública interior de la nación, con arreglo a las bases establecidas en la ley del 28 de junio de 1824.

El 29 de diciembre de 1836 a través de una serie de ordenamientos de carácter centralista que sustituyeron a la Constitución Federal de 1824, se instituyó expresamente la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados, a la que estaría adscrita en lo sucesivo la CMH.

El 14 de marzo de 1838, Antonio López de Santa Anna estableció el Tribunal de Revisión de Cuentas, del cual pasó a formar parte la CMH. El tribunal estaría integrado por tres salas: en la de primera instancia juzgarían tres Contadores Mayores (los que hasta entonces habían estado a cargo de las Secciones de Hacienda y de Crédito Público de la CMH y otro que nombraría la Cámara de Diputados); la segunda y tercera salas conocerían de los recursos superiores y serían las mismas de la Suprema Corte de Justicia, según su turno. El 12 de marzo de 1840 se publicó el Reglamento del Tribunal de Revisión de Cuentas y su Contaduría Mayor.

Por decreto el 2 de septiembre de 1846 se extinguió el Tribunal de Revisión de Cuentas y se restablecieron las atribuciones de la CMH, con arreglo a la ley de mayo de 1826 y los reglamentos respectivos.

El 26 de noviembre de 1853, mediante decreto, Santa Anna restableció el Tribunal de Cuentas, que estaría formado por dos salas. En la de primera instancia conocería de los juicios uno de los tres Contadores Mayores de Hacienda; en la segunda, los otros dos Contadores Mayores y el Magistrado de Hacienda. El 10 de octubre de 1855 se derogó el referido decreto.



Conforme a lo dispuesto en la Constitución del 5 de febrero de 1857, la CMH quedó adscrita al Congreso; el 10 de febrero se publicó el decreto que restableció dicha institución, con la planta de empleados existentes según la ley de mayo de 1826, salvo algunas modificaciones.

II.1.1.5. La Reforma

El 10 de mayo de 1862, mediante decreto expedido por el Presidente Benito Juárez, se facultó al Contador Mayor de Hacienda para que requiriera a las dependencias toda la información necesaria para el ejercicio de sus funciones y se estableció un agente especial de negocios anexo a la CMH.

El 1o. de abril de 1865 Maximiliano emitió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, por el cual se restableció el Tribunal de Cuentas. En el artículo 20 de la ley correspondiente señalaba como función de ese Tribunal, "El examen y liquidación de las cuentas de que habla el art. 7o., se hará por un Tribunal de Cuentas con autoridad judicial", este último indicaba que "Un Tribunal especial de Cuentas, revisará y glosará todas las de las oficinas de la Nación, y cualesquiera otras de interés público que le pase al Emperador".

Por decreto del 20 de agosto de 1867, Benito Juárez reformó la planta de la CMH, que quedó a cargo de un Contador Mayor y se agregaron con carácter provisional, pero por tiempo indefinido, dos secciones liquidadoras de la deuda interna.

De acuerdo con las reformas hechas al artículo 72 constitucional el 13 de noviembre de 1874, se restituyeron a la Cámara de Diputados, entre otras facultades exclusivas, las de vigilar el desempeño de las funciones de la CMH, por medio de una comisión inspectora



de su seno, así como nombrar a su personal. El 2 de julio de 1877, la Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados aprobó el Reglamento Económico Provisional de la CMH.

En sesión del 27 de mayo de 1895 la H. Cámara de Diputados acordó las obligaciones de la Comisión Inspectora y el 6 de diciembre se dio a conocer el Reglamento Económico para la CMH, que sustituía al provisional de 1877.

II.1.1.6. El Porfiriato

El 29 de mayo de 1896 se expidió un decreto que, como se mencionaba en su exposición de motivos, constituía la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; en ella, se instituyó el puesto de Oficial Mayor, que subsistiría hasta 1978, y el 30 de junio del mismo año, se reformó el reglamento de la institución, principalmente para establecer las obligaciones de ese funcionario.

El 22 de mayo de 1901 se reglamentó, mediante decreto, lo relativo a la conservación e inutilización de los libros y documentos en poder de la CMH, los cuales serían inutilizados a los 10 años contados desde la fecha del finiquito de cada cuenta.

El 6 de junio de 1904 se expidió una segunda ley para normar la organización y funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, y el 15 de diciembre se publicó el reglamento respectivo.

En ejercicio de la facultad que le confería el artículo 18 de la ley del 6 de junio de 1904, la Comisión Inspectora expidió el 29 de abril de 1906 el Régimen Interior de la CMH, ordenamiento que precisaba lo dispuesto en la ley y el reglamento de 1904.



II.1.1.7. Época Actual

La Constitución de 1917, en su artículo 73, fracción XXIV, confería al Congreso la facultad de expedir la Ley Orgánica de la CMH; y en su artículo 74 establecía, como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- Vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;
- Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina; y
- .Aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrir aquél..."

El 13 de febrero de 1937 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley Orgánica de la CMH de fecha 31 de diciembre de 1936, que en su artículo 7o. disponía: "La Contaduría Mayor revisará y glosará la cuenta anual del Erario Federal, Distrito y Territorios Federales, Beneficencia Pública, Lotería Nacional y demás oficinas que manejan fondos o valores de la Federación, en el concepto de que el examen que practique no solamente comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que se hará una revisión legal, numérica y contable de esas partidas, cuidando que todas las cantidades estén debidamente justificadas y comprobadas". En los términos de los artículos 26 y 28, la cuenta anual sería presentada por el Ejecutivo dentro del año siguiente a la fecha de cierre del ejercicio correspondiente y la Contaduría Mayor dispondría de un año para practicar su revisión y glosa.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1963, se reforman los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica de 1936 y se derogan sus artículos 29, 30 y 31. En lo sucesivo, las oficinas responsables de rendir cuentas ya no enviarían a la CMH la documentación comprobatoria original que, no obstante, conservarían a su disposición; y



el plazo de un año fijado a la segunda para la revisión y glosa de la cuenta anual se computaría a partir de la fecha en que reciba los estados de contabilidad correspondientes.

El 31 de diciembre de 1976, por decreto, se reforma una vez más la Ley Orgánica de la CMH de 1936. Así, su revisión "se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los cobros y pagos hechos, cuidando que todas las cantidades estén debidamente comprobadas y justificadas conforme a precios y tarifas autorizados o de mercado, según proceda"; podrá practicar visitas, intervenciones o auditorías, previa autorización de la Comisión Inspectoradora, y auxiliarse de profesionales de reconocido prestigio; presentará a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión Inspectoradora y dentro de los primeros 10 días del mes de noviembre de cada año. El informe derivado de su revisión de la Cuenta Pública, que contendrá las evaluaciones técnicas que a su juicio procedan en relación con los ingresos y el ejercicio de los presupuestos de egresos.

A su solicitud, el Ejecutivo Federal le informará de los actos o contratos de los que resulten derechos u obligaciones a las entidades del sector público y de cuyos términos o condiciones pudieran derivarse daños contra el erario federal; y las responsabilidades que se constituyeran a cargo de los funcionarios o empleados del sector público no eximirían a los particulares de sus obligaciones y, por tanto, se les exigiría su cumplimiento, aunque la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.

Conforme a las reformas hechas a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución de la República, publicadas en el DOF el 6 de diciembre de 1977, la revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto "conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas".



Además, el Ejecutivo Federal debería presentar la Cuenta Pública del año anterior a la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados dentro de los 10 primeros días del mes de junio.

El 29 de diciembre de 1978 se publicó en el DOF la Ley Orgánica de la CMH, misma que tuvo otra serie de reformas, entre las cuales se ordenaba a las oficinas del Ejecutivo remitir los estados de contabilidad, y precisaba que el órgano de control y fiscalización disponía de un año a partir de la recepción de los estados para realizar la revisión respectiva.

Asimismo, con la expedición de la nueva Ley Orgánica de la CMH, en 1978 la Contaduría se definió como el órgano de control y fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados encargado de revisar las cuentas públicas, con el objetivo primordial de vigilar escrupulosamente el manejo de los fondos públicos.

En 1978 la CMH sólo contaba con una unidad administrativa que, con carácter de dirección y con la denominación de "Auditoría General", desempeñaba las funciones sustantivas y adjetivas de la institución y dependía simultáneamente del Oficial Mayor y del Contador Mayor, quienes tenían el mismo nivel jerárquico y dependían, a su vez, de la entonces Comisión Inspector de la Cámara de Diputados. Esta estructura se había mantenido por lo menos desde 1961.

En la Ley Orgánica se modificó la organización básica de la Contaduría Mayor: desapareció el puesto de Oficial Mayor; se creó el de Subcontador Mayor, dependiente del Contador Mayor; y se previó la creación de las unidades administrativas y de los departamentos necesarios para el ejercicio de las nuevas funciones y atribuciones de la institución.



Por consiguiente, en enero de 1979 desapareció la Dirección de Auditoría General y sus funciones se asignaron a las Direcciones Generales de Administración y de Auditoría, que dependían del Subcontador Mayor y se encargaban de realizar las funciones adjetivas y sustantivas de la CMH respectivamente. Además, se crearon el Departamento de Planeación y Organización, que dependía del Subcontador Mayor, y la Asesoría Técnica y Jurídica, dependiente del Contador Mayor.

En octubre de 1979 la Asesoría Técnica y Jurídica y el Departamento de Planeación y Organización se convirtieron en las Direcciones Generales Jurídica y Consultiva, y de Planeación y Desarrollo, en ese orden, pasando a depender del Subcontador Mayor; de esta manera, el número de direcciones generales aumentó a cuatro.

En diciembre de 1979 la estructura orgánica de la CMH se modificó una vez más para quedar constituida por las Direcciones Generales de Administración, de Auditoría, de Ingeniería, de Investigación y Análisis, Jurídica y Consultiva y de Planeación y Desarrollo.

Posteriormente, el 14 de mayo de 1980 se publicó el Reglamento Interior de la CMH, en el cual únicamente se establecían las atribuciones de las Direcciones Generales de Administración, Jurídica y Consultiva y de Auditoría. En ese mismo mes, el número de unidades administrativas de la Contaduría se elevó a 10, todas ellas dependientes del Subcontador Mayor, a saber: las Direcciones Generales de Administración, de Ingeniería, de Investigación y Análisis, Jurídica y Consultiva, de Planeación y Desarrollo, de Auditoría Legal, de Egresos y de Ingresos, a las que se agregaban la Contraloría General y la Tesorería General.

En 1983 se consideró conveniente reorganizar nuevamente a la CMH, con objeto de darle una estructura orgánica más funcional y acorde con las funciones encomendadas. Así, se crearon las cinco unidades administrativas que tenían a su cargo las actividades sustantivas de la institución, es decir, las Direcciones Generales de Auditoría de Ingresos



al Sector Central, de Egresos al Sector Central, al Sector Paraestatal, de Obra Pública (que hasta agosto de 1988 se había denominado Dirección General de Ingeniería) y de Evaluación de Programas. Con dependencia del Contador Mayor se establecieron las Direcciones Generales de Administración; Análisis, Investigación Económica e Informes; y Jurídica (que se llamó Dirección General Jurídica y Consultiva hasta agosto de 1988); así como las Unidades de Auditoría Interna y la de Programación, Normatividad y Control de Gestión.

En 1984 la Unidad de Auditoría Interna se convirtió en la Dirección de Auditoría Interna y, con ligeros cambios en su estructura, la Dirección General de Análisis, Investigación Económica e Informes modificó su denominación por la de Dirección General de Análisis e Investigación Económica.

A principios de 1987 la Dirección de Sistemas, que hasta entonces había formado parte de la Dirección General de Administración, pasó a depender directamente del Contador Mayor; posteriormente, en ese mismo año se transformó en la Dirección General de Sistemas.

En atención a las reformas de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos aparecidas en el DOF el 21 de julio de 1992, en septiembre de ese año se creó la Dirección General de Situación Patrimonial, de conformidad con el acuerdo tomado por la Presidencia de la Gran Comisión, así como de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la H. Cámara de Diputados. La ley de referencia, que imponía a los legisladores y servidores públicos de la Cámara de Diputados la obligación de presentar sus declaraciones de situación patrimonial ante un órgano del Poder Ejecutivo, fue reformada por acuerdo de las fracciones parlamentarias de la LV Legislatura para que, en adelante, fuera la propia Cámara de Diputados, por conducto de la CMH, la que recibiera dichas declaraciones y llevara el registro el patrimonio de los legisladores y funcionarios de ese órgano legislativo, a partir del nivel de Jefe de Departamento.



Una vez que se integró esa unidad administrativa, que dependía directamente del Contador Mayor de Hacienda, se iniciaron los trabajos tendientes a establecer un sistema para efectuar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de los ciudadanos diputados y de los funcionarios tanto de la Cámara de Diputados como de la Contaduría Mayor de Hacienda; y realizar las actividades relacionadas con la recepción y custodia de sus declaraciones de situación patrimonial. Asimismo, por acuerdo de la Plenaria de la Cámara de Senadores y, posteriormente, ratificado por unanimidad en la Cámara de Diputados, se lleva a cabo el registro, recepción y custodia de las declaraciones de situación patrimonial de los CC. Senadores de la República y de los funcionarios de esa Cámara Alta.

A fin de atender oportunamente los requerimientos y mandatos de la H. Cámara de Diputados, el Órgano Superior de Fiscalización se ha venido adecuando funcionalmente, con los mismos recursos humanos y materiales con que cuenta. De esta manera, de conformidad con sus atribuciones reglamentarias, el entonces Contador Mayor de Hacienda delegó algunas facultades a las unidades administrativas que consideraba pertinente y, en los mismos términos de ley, adscribió unidades administrativas a otras áreas.

Con objeto de iniciar un proceso de evaluación gubernamental, cuya finalidad era conocer el impacto que había tenido la gestión del Gobierno Federal en la sociedad, por acuerdo del Contador Mayor y con el conocimiento de la Comisión de Vigilancia, fue necesario apoyarse en una Coordinación General para administrar mejor el tramo de control del titular del órgano técnico, a la cual se adscribieron para su coordinación las Direcciones Generales de Evaluación de Programas, de Análisis e Investigación Económica, de Programación y Control de Gestión y de Sistemas.

Posteriormente, ante la continua petición de las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, y de Vigilancia de la Contaduría Mayor de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, para efectuar revisiones a la desincorporación de



entidades paraestatales en sus diversas modalidades, se planteó la creación de la Dirección de Planeación y Estudios Especiales; para tal efecto, se autorizaron los recursos presupuestales y las plazas respectivas en el presupuesto de 1993.

Asimismo, para ampliar la cobertura de las revisiones especiales a proyectos específicos, en el último trimestre de 1993, se creó la Dirección de Evaluación de Proyectos Prioritarios, la cual fue autorizada en el presupuesto de 1994, con su asignación presupuestal y las plazas respectivas. De esta forma, la Dirección de Planeación y Estudios Especiales y la de Evaluación de Proyectos Prioritarios conformaron lo que se constituiría, a finales de 1994, como la Unidad de Proyectos y, posteriormente, en la Dirección General de Proyectos, a partir de 1996, con las asignaciones presupuestarias y las plazas correspondientes.

El 28 de noviembre de 1995 el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reforma a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya finalidad consistía en crear un nuevo órgano fiscalizador de la gestión gubernamental, en sustitución de la CMH, el cual se denominaría Auditoría Superior de la Federación.

En este contexto, durante la LVI Legislatura se presentaron tres iniciativas de reformas al marco jurídico de este órgano de fiscalización, la primera presentada por el Ejecutivo Federal en noviembre de 1995, la segunda, por el Partido Acción Nacional en marzo de 1996 y la tercera, por el Partido de la Revolución Democrática en abril de 1997, las cuales, sin duda conllevaban el mismo fin, revalorizar la fiscalización superior en México.

Entre algunos de los objetivos de la iniciativa destacaron: la modernización en su función pública; el ejercicio de la transparencia y la puntualidad en la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos; fungir como un auténtico órgano de auditoría superior



independiente del Ejecutivo, con autonomía técnica e imparcialidad en sus decisiones y que fuera reconocido por la ciudadanía en general.

El 30 de julio 1999 se publicaron en el DOF las reformas constitucionales aprobadas por el H. Congreso de la Unión, las cuales se orientaban hacia una mayor transparencia en la utilización de los fondos públicos, dando origen a la ASF. Las reformas constitucionales se referían a:

- Artículo 73, fracción XXIV, 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 términos que disponga la Ley”.
- Artículo 74, fracción IV, establece que “para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Si en el examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley”.
- Artículo 79. Establece que la “Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos de que disponga la ley”.

Derivado de las reformas constitucionales el 25 de julio de 2000, se abrogó el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda del 5 de agosto de 1988 y su publicación en



el DOF se efectuó el día 10 de agosto de ese año. El 20 de diciembre del mismo año, la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y el 30 de diciembre entró en vigor la ley reglamentaria. Finalmente el Reglamento Interior de la CMH fue sustituido por el actual Reglamento Interior de la ASF, suscrito el 5 de septiembre de 2001 y publicado en el DOF el 12 de septiembre del mismo año, con el propósito de dotarla de autonomía técnica y de gestión, así como de facultades ampliadas de control presupuestal, financiero y de desempeño.

Por todo lo anterior, actualmente el ente fiscalizador de la H. Cámara de Diputados goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y asume cabalmente sus responsabilidades en el proceso de rendición y revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

II.3. ¿QUÉ HACEMOS?

II.3.1. Objeto Social

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es un órgano técnico, auxiliar de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, que tiene la responsabilidad de la fiscalización de la Cuenta Pública.^{17/} La ASF goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Fiscalización Superior, que le dotó de autonomía técnica, de gestión, material y financiera, indispensables para verificar e informar con oportunidad a la ciudadanía de la fiabilidad de la rendición de cuentas y de la medida en que los programas y acciones gubernamentales cumplen con su cometido social, así como de las irregularidades y de la falta de probidad o transparencia en la gestión pública.

^{17/} La Cuenta de la Hacienda Pública Federal es el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados.



La fiscalización que realiza la ASF se ejerce después de la gestión financiera, tiene carácter externo y por tanto se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

En los últimos años resurgió en México el interés por fortalecer la cultura de la rendición de cuentas,^{18/} como una obligación de los Poderes de la Unión con la sociedad, con la convicción de que ningún régimen puede preciarse de ser democrático si no dispone de instrumentos que le permitan realizar el control que se debe ejercer sobre los gastos del gobierno.

Las LVII y LVIII Legislaturas Federales, amalgamaron iniciativas provenientes de los grupos parlamentarios y del propio Ejecutivo Federal, que dieron como resultado la reforma constitucional publicada en el DOF del 30 de julio de 1999, la cual dio origen a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y que en diciembre de 2000 se concretó con la aprobación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Las auditorías practicadas a partir de la expedición de la nueva ley representan un gran cambio cualitativo en la revisión de los estados financieros, ya que trascienden la mera revisión de los recursos, y se amplían a lo que se conoce como auditorías de desempeño, que permiten medir la forma y el grado de cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones, así como el desempeño de los funcionarios y empleados públicos.

^{18/} López Presa, José Octavio, La Rendición de Cuentas en la Política Social, en Sene: Cultura de la Rendición de Cuentas editado por la LVIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados. La Rendición de Cuentas es la obligación que tienen quienes ejercen el poder público de responsabilizarse de su labor, de someterse a evaluaciones de su desempeño y de dar a conocer los resultados de esa evaluación.



II.3.2. MANDATO CONSTITUCIONAL

La ASF, en su carácter de Entidad Fiscalizadora Superior de la Federación fue creada para apoyar a la H Cámara de Diputados en ejercicio de sus atribuciones constitucionales relativas a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a los lineamientos señalados por el presupuesto y constatar la consecución de los objetivos y las metas contenidas en los programas de gobierno.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala como una facultad de la Cámara de Diputados la revisión de la Cuenta Pública, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y si se han cumplido los objetivos contenidos en los programas, con lo que se indica las atribuciones de fiscalización externa al Ejecutivo por parte del Legislativo.

Además de legal, esta fiscalización resulta una consecuencia lógica, puesto que, por ser facultad de la Cámara de Diputados el examen, discusión y aprobación anual de los Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF) -previa discusión de las contribuciones que deban decretarse para cubrirlos-, compete a ella revisar los resultados finales de la aprobación presupuestana que otorgó.

II.3.3. MISIÓN

La ASF tiene por misión informar veraz y oportunamente a la H. Cámara de Diputados y a la sociedad, sobre el resultado de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos, del cumplimiento de los objetivos y metas; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos, y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte



de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, en beneficio de la población a la que sirven.

Por su carácter externo v/o posterior, este control se distingue del autocontrol que ejerce el propio Poder Ejecutivo, su misión consiste en examinar los resultados obtenidos por la administración pública, tanto de carácter financiero como programático, en función de los previstos; en cambio, el control interno tiende a vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones aplicables a la administración gubernamental. Así, mientras que el control interno mira desde y hacia el interior del Poder Ejecutivo, para garantizar su correcto desempeño ante el propio Ejecutivo, el control externo que ejerce la ASF analiza los resultados de la gestión gubernamental desde el punto de vista de los propósitos, objetivos y metas establecidos ante el Poder Legislativo.

Aunque difieren en su enfoque, ambos tipos de control son complementarios entre sí, puesto que mientras uno permite al Ejecutivo garantizar su correcta administración, el otro tiene como propósito dar fe de la gestión gubernamental ante la sociedad en su conjunto y ambos contribuyen al mejoramiento de la gestión pública.

II.3.4. OBJETIVOS

Los objetivos de la ASF se mencionan a continuación:

1. Efectuar la revisión de la Cuenta Pública Federal con objetividad, imparcialidad y oportunidad para merecer la confianza y credibilidad de la H. Cámara de Diputados y de la Sociedad.
2. Fomentar gestiones públicas responsables, orientadas a la obtención de resultados y a la satisfacción de las necesidades de la población.



3. Apoyar al H. Congreso de la Unión y al Gobierno Federal en la solución de problemas estructurales y en la identificación de oportunidades para mejorar el desempeño de las funciones públicas.
4. Consolidar la transición de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, maximizar el valor de sus servicios a la H. Cámara de Diputados y convertirla en una institución modelo.

II.3. ¿CÓMO LO HACEMOS?

Como ya se mencionó, la ASF tiene la responsabilidad y la facultad de la fiscalización de la Cuenta Pública, la cual se realiza después de la gestión financiera, es decir, al término de cada ejercicio fiscal, para conocer los resultados de esa ésta, comprobar si ésta se ajustó a los lineamientos señalados por el presupuesto y constatar la consecución de los objetivos y las metas contenidas en los programas de gobierno, y de ello, informar veraz y oportunamente a la H. Cámara de Diputados y a la sociedad, con la finalidad de inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos, y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, en beneficio de la población a la que sirven.

Debido a que por normativa, no nos es permitido difundir la metodología de la ASF, para cuestiones prácticas de este ensayo tomaremos como referencia la del Manual de Auditoría de Desempeño de la Oficina del Auditor General (OAG) de Canadá, haciendo una analogía de los trabajos que realizamos en este Órgano Superior de Fiscalización.

Para evaluar el desempeño se debe cumplir con tres fases del proceso administrativo de las auditorías: la planeación, la ejecución y la elaboración del Proyecto Final del Informe de Resultados y su consiguiente promoción de observaciones y acciones.



La fase de planeación comprende el acopio, sistematización y análisis de las fuentes de información correspondientes al estudio del origen y desarrollo de los programas o proyectos; la determinación de los universos de atención; y la construcción de un cuadro de abducción para identificar los elementos que conforman cada vertiente de la revisión.

La etapa de ejecución de la auditoría está referida a la revisión de información documental y la contenida en medios magnéticos que sustenta los resultados de los programas o proyectos, la cual se efectúa tanto en oficinas centrales como en las entidades federativas seleccionadas para su revisión. Asimismo, se considera la aplicación de encuestas de opinión a los beneficiarios de los programas a efecto de conocer el impacto que han tenido las acciones emprendidas en el contexto de los programas o proyectos.

La etapa de elaboración del informe corresponde a la integración final del documento de auditoría, en el cual queda asentado los resultados alcanzados por los programas o proyectos, así como las observaciones y recomendaciones emitidas por la ASF.

II.3.1. La Etapa de Planeación

El punto de partida para la planeación de las auditorías de desempeño es decidir cuál o cuáles de las múltiples actividades gubernamentales habrán de revisarse. El Marco Estratégico de la OAG establece un conjunto de principios que orienta hacia la obtención de los resultados deseados, los cuales constituyen útiles pautas para asignar los recursos y determinar las materias por auditar.

El proceso de planeación implica varios niveles de actividad que interactúan de una manera compleja antes de que se inicie la revisión, como la consulta de las políticas aplicables a todas las auditorías de la OAG; la selección de las entidades, áreas funcionales y sectores que habrán de revisarse en el mediano y largo plazos; y la



selección de los programas y actividades por auditar. Pero en todas las fases de la planeación deberán aplicarse tres criterios: la importancia del área por auditar, la pertinencia de las actividades de auditoría por realizar con relación al mandato de la OAG y su factibilidad.

Por importancia debe entenderse la trascendencia intrínseca del área o materia por revisar, así como para la consecución de los resultados del gobierno, el riesgo de deficiencias o irregularidades y el interés actual del Parlamento o del público en general.

Para evaluar la importancia de las materias por auditar deben plantearse algunas preguntas como las siguientes:

- ¿La materia por auditar incide de manera importante en los resultados?
- ¿Es un área de alto riesgo?
- ¿Es importante en términos monetarios?
- ¿Su revisión puede contribuir a mejorar el desempeño, la rendición de cuentas o el uso de los recursos? En otras palabras, ¿tendrá efectos positivos de importancia?
- ¿Se trata de una cuestión pública o de actualidad? ¿Interesa a los miembros del Parlamento (Congreso) y a la sociedad?
- ¿La auditoría es oportuna, principalmente por lo que respecta a las necesidades del cliente-ciudadano?

La pertinencia depende de que el área por auditar esté o no prevista en el mandato de la OAG, por ejemplo las decisiones políticas o la administración de programas a cargo de otros niveles de gobierno.



La factibilidad depende de que el área por auditar sea o no susceptible de revisión; así como la aptitud del equipo de auditoría para efectuar la revisión conforme a normas profesionales.

Una vez que se ha seleccionado una entidad (o una parte de ella), sector o área funcional, es necesario decidir:

- Qué se va a revisar y en qué medida;
- Qué estrategias, métodos y técnicas de auditoría habrán de aplicarse para evaluar el desempeño; y
- Qué conocimientos, habilidades y experiencia deberá poseer el personal que se asigne a la auditoría.

La estrategia básica de los trabajos se resume en las siguientes características generales:

- Juicio profesional e iniciativa personal;
- Asesoramiento en las fases decisivas;
- El carácter iterativo de la estrategia permite mantener la auditoría orientada a aspectos importantes y de interés para la Cámara;
- El personal y los métodos son acordes con las características de la entidad o área funcional por revisar; y
- El costo de la auditoría es proporcional a la importancia de las materias revisadas y a su interés para la Cámara.

Antes de iniciar los trabajos, se efectúa la planeación genérica, en la que se fijaron las prioridades, presentaron las propuestas para su aprobación, racionalizaron los recursos y evaluaron las auditorías en función de los resultados previstos. Ese proceso conduce a su autorización para que se inicie la revisión, se fije el alcance en términos generales, se plantee un objetivo preliminar y se asignen recursos suficientes para iniciar los trabajos.



El equipo de trabajo debe poseer un profundo conocimiento del área por revisar (dependencia, sector, función, programa o política pública) antes de iniciar la planeación detallada de la auditoría, por lo que deberá disponer de información actualizada relativa a:

- Autorizaciones importantes del poder legislativo;
- La estructura organizacional de la entidad;
- El medio en el cual opere;
- Su personal clave;
- Sus niveles de ingreso y gasto;
- Sus clientes (población objetivo);
- Su objetivo, misión y resultados esperados;
- Sus principales operaciones, incluyendo las que efectúe en el sitio donde se practique la auditoría;
- Los mecanismos que haya establecido para la rendición de cuentas;
- Sus principales sistemas de control;
- Sus mayores riesgos; y
- Deficiencias detectadas en revisiones anteriores/debilidades conocidas.

Para obtener la información necesaria se utiliza una gran variedad de procedimientos y técnicas, como los siguientes:

- Entrevistas con las autoridades superiores de la entidad por auditar;
- Revisión de las autorizaciones, políticas y lineamientos aplicables, documentos del Gabinete, etc.;
- Revisión del Informe de Desempeño y del Informe sobre Planes y Prioridades de la entidad (auditorías anteriores);
- Revisión de su sitio en Internet;



- Revisión de sus informes administrativos y de rendición de cuentas;
- Revisión de sus compromisos en materia de resultados;
- Visitas a sus instalaciones;
- Examen general de sus principales sistemas y procedimientos de control;
- Análisis de la relación que exista entre los recursos utilizados y los resultados;
- Evaluación de los riesgos;
- Consultas con asesores externos y otras organizaciones para determinar las prácticas más idóneas y las posibilidades de mejoramiento;
- Revisión de informes de auditorías y estudios realizados en años anteriores e informes de otros auditores;
- Estudio del uso de la tecnología; y
- Análisis de las tendencias de gasto.

El tiempo que se dedique a la revisión preliminar redundará generalmente en una auditoría más organizada y productiva en términos de su costo-eficacia.

Los resultados de la revisión preliminar se presentan en el informe respectivo. El informe de la revisión preliminar deberá contener:

- Los objetivos de la auditoría;
- Una explicación de la forma en que la auditoría agregará valor y redundará en importantes beneficios para la sociedad;
- El alcance, la justificación de las principales decisiones al respecto, las causas de las limitaciones al alcance que puedan existir y los posibles riesgos;
- La vinculación de la auditoría con las prioridades de la OAG (Visión Estratégica);
- Los criterios y sus fuentes;



- Un análisis de los planes de cuantificación que se hayan establecido para cada área por revisar;
- La estrategia y los métodos, incluyendo las posibilidades de cuantificar los efectos de las deficiencias;
- La designación del personal que efectuará la revisión, incluyendo al personal regional, al funcional y a los especialistas que se vayan a contratar;
- El costo estimado de la auditoría en horas de trabajo y en dinero;
- La calendarización de los trabajos y sus fases más importantes, los puntos de control y las fechas previstas para las reuniones con el Comité Consultivo de Auditoría (Instancias de Revisión Externa); y
- La forma en que la estrategia para la presentación del informe se ajuste a los lineamientos establecidos por el Comité Directivo de Informes (Dirección General de Planeación y Normatividad Técnica).

Los objetivos de la auditoría deben enunciarse con toda claridad a fin de que sea posible establecer conclusiones con relación a cada uno de ellos.

El alcance debe ser claro por lo que respecta a la extensión, oportunidad y naturaleza de la revisión. Asimismo deberán especificarse las áreas o funciones de la entidad/programa que sean objeto de la auditoría y a las que sean aplicables sus conclusiones, así como el periodo cubierto en la revisión.

Deberán establecerse criterios para cada una de las materias sujetas a revisión, los cuales deberán ser pertinentes, confiables, imparciales, comprensibles y completos. El conjunto de las observaciones permitirá que el equipo llegue a conclusiones respecto a cada objetivo de la auditoría. Las fuentes de los criterios determinan el grado de esfuerzo necesario para asegurarse de su idoneidad. Las fuentes de los criterios son las siguientes:



- Las leyes y los reglamentos aplicables;
- Normas establecidas por organizaciones profesionales de reconocido prestigio;
- Los Informes sobre Planes y Prioridades y los Informes de Desempeño de la entidad auditada;
- Prácticas generalmente aceptadas;
- Normas establecidas por la entidad auditada;
- Pautas establecidas específicamente para la auditoría mediante la adaptación de criterios aplicados en revisiones similares o con referencia a normas y prácticas de otras organizaciones que efectúan actividades semejantes; y
- Revisiones o auditorías anteriores.

II.3.2. La Etapa de Ejecución

El propósito de la etapa de ejecución de la auditoría es obtener la información y evidencia necesarias y suficientes para:

- Formular observaciones en cuanto al grado en que el desempeño se ajuste a los criterios aplicables;
- Establecer conclusiones respecto a cada uno de los objetivos;
- Determinar las posibilidades de mejorar el desempeño; y
- Fundamentar las recomendaciones y conclusiones derivadas de la auditoría.

El equipo de trabajo planeará las pruebas y procedimientos de auditoría en tal forma que le permitan obtener la información necesaria y suficiente al menor costo posible. La auditoría podrá incluir la aplicación de una gran variedad de técnicas, como la entrevista, la investigación, métodos de muestreo, la confirmación, la inspección, procedimientos analíticos y la elaboración de diagramas de flujo. El equipo podrá emplear técnicas



apoyadas en el uso de computadoras cuando su aplicación redunde en una mayor calidad y eficiencia de la auditoría.

Los programas de trabajo detallan los procedimientos por aplicar y constituyen:

- Una guía para la ejecución de los trabajos previstos;
- Un marco de referencia para asignar el trabajo y los presupuestos correspondientes;
- Una base para supervisar los trabajos;
- Un medio para transferir conocimientos al personal subalterno; y
- Una base para documentar el trabajo realizado y comprobar que se procedió con el debido cuidado.

Una vez que se aprueba el Plan de Trabajo, la principal preocupación del equipo auditor será comprobar sus hipótesis, responder a sus preguntas y buscar las evidencias para dictaminar sobre lo que procede (tomar decisiones). Los resultados buscan explicar, comprobar, demostrar el estado de las cosas frente a como deberían de estar. Las diferencias entre ambos dará lugar a las observaciones y acciones a promover.

Los resultados de la auditoría deberán contener los elementos siguientes:

- Los criterios (lo que debería de ser);
- La condición actual, el hallazgo (lo que es);
- El efecto (cuales son las consecuencias);y
- La causa (por que se produce la desviación con respecto de las normas o criterios)

Los resultados, las conclusiones y las recomendaciones recogidas en una auditoría deben estar basadas en pruebas (evidencias).



El proceso por el cual se obtiene la evidencia comprende las siguientes actividades:

1. Planear los procedimientos o pruebas de auditoría (el programa de trabajo);
2. Aplicar los procedimientos o pruebas de auditoría/obtener evidencia;
3. Analizar la evidencia y evaluar el desempeño conforme a los criterios aplicables; y
4. Tomar decisiones, es decir, determinar si es necesario obtener evidencia adicional o si la evidencia obtenida es necesaria y suficiente para evaluar el desempeño.

Las evidencias deben justificar documentalmente, de manera adecuada, todos los hechos relativos a la fiscalización, incluso los antecedentes y la extensión de la planeación, del trabajo realizado y de los hechos puestos de manifiesto.

Las observaciones y conclusiones que se presenten en el informe de auditoría deberán resistir al examen crítico más riguroso. Por tanto, deberán sustentarse en la evidencia que sea necesaria y suficiente de acuerdo con el grado de seguridad que deba proporcionarse.

Por evidencia necesaria se entienden los factores que deben existir para que una observación sea válida; mientras que por suficiente debe entenderse la cantidad de información necesaria para sustentar una observación.

Es indispensable que la evidencia sea pertinente (con relación a la materia revisada y al período al que se refiera la revisión), confiable, fehaciente, coherente, objetiva y susceptible de ser confirmada por otros interesados. Por consiguiente, deberá obtenerse la mejor evidencia disponible de acuerdo con el costo de su obtención. A la vez, ello implica que sólo deberá obtenerse la evidencia estrictamente necesaria para cumplir cada uno de los objetivos de la auditoría.



Para determinar si se ha obtenido toda la evidencia necesaria y suficiente para proporcionar un alto grado de seguridad (es decir, el nivel de seguridad de la auditoría), los auditores necesitan cerciorarse de que sea mínimo el riesgo de error, para no elaborar conclusiones infundadas o recomendaciones improcedentes. A fin de *minimizar ese riesgo*, el auditor deberá corroborar la observación/conclusión mediante evidencia obtenida de otras fuentes y de distinta naturaleza.

Una vez que haya comparado el desempeño con los criterios aplicables y profundizado en su revisión respecto a la naturaleza e importancia del problema, el auditor estará en posibilidad de formular sus observaciones. Tanto el análisis como las observaciones resultantes deberán derivar exclusivamente de la evidencia obtenida durante la auditoría.

Las observaciones proceden de los resultados y se refieren a las deficiencias, irregularidades u otros hallazgos relevantes; deberán ser importantes e imparciales; pueden ser positivas o negativas; y constituyen la base para establecer conclusiones generales en cuanto a los objetivos de la auditoría. Cuando el auditor detecta deficiencias de desempeño tan graves que es preciso informar al respecto, necesita formular recomendaciones.

Las recomendaciones son consecuencia y complemento de las observaciones, dan pauta a las soluciones para facilitar la adopción de las medidas preventivas o correctivas pertinentes. Normalmente, en las recomendaciones se indica, en términos generales, lo que deba hacerse para corregir las deficiencias y corresponderá a los funcionarios de la entidad fiscalizada respectiva especificar la forma en que deberán corregirse.

Las recomendaciones que emite la ASF deben responder al reto de ser proactivas; establecer pautas y marcar direcciones hacia el establecimiento de las mejores prácticas de gobierno, y principalmente, lograr que la entidad fiscalizada acepte y ponga en práctica las recomendaciones propuestas, en un tiempo razonable.



Al formular recomendaciones, el equipo deberá:

- Obtener el punto de vista de la administración en cuanto a las acciones que sean necesarias para corregir las deficiencias;
- Considerar el costo y la factibilidad de las acciones que se propongan, así como medidas correctivas alternativas; y
- Prever los efectos positivos y negativos que tendrán las recomendaciones en los resultados en el caso de que se atiendan.

Con el fin de cumplir con la misión encomendada de inducir el manejo eficaz, productivo honesto de los recursos públicos y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las dependencias y entidades de la APF, al emitir una recomendación el auditor debe tomar en cuenta las líneas de acción de la Visión Estratégica de la ASF. Dado la limitante para dar a conocer algunos aspectos de la ASF, para este trabajo sólo se enunciarán las áreas de acción de la ASF:

- Áreas Generadoras de corrupción;
- Mejores Prácticas Gubernamentales;
- Seguridad Laboral de los Servidores Públicos;
- Indicadores de Gestión y Desempeño;
- Rendición de Cuentas;
- Supervisión y Control;
- Fiscalización de Alto Impacto; y
- Oportunidades de Mejora.



II.3.3. El Informe de Resultados

Una vez concluido el trabajo de campo, formulado las observaciones correspondientes, arribado a conclusiones respecto a cada uno de los objetivos de la auditoría, y confrontado los resultados preliminares con el ente auditado, se estará en posibilidad de iniciar la redacción del borrador de su informe, que deberá cumplir los requisitos establecidos para los Informes de Resultados.

La elaboración del Informe comprende el paso más importante del proceso de auditoría, ya que las evaluaciones del auditado y del grupo de trabajo se basarán en la calidad de los resultados presentados. Del trabajo que realiza, sus informes son lo único visible para el cliente, los medios de información y el público en general, por lo que éste es el único medio mediante el cual se mostrará la calidad del desempeño del equipo auditor. En consecuencia, es necesario que cumplan las normas más estrictas en cuanto a su contenido y su presentación.

Un buen informe de auditoría debe tener el poder de hacer reflexionar a la entidad fiscalizada sobre su objeto social y como lo esta llevando a cabo, para coadyuvar en mejores prácticas gubernamentales.

El informe de auditoría tiene tres propósitos:

- Informar. Comunicar a la entidad fiscalizada sobre los resultados del trabajo realizado, para crear conciencia de los problemas o del potencial de oportunidades de mejoras.
- Persuadir. Demostrar a la entidad fiscalizada que los hallazgos, las observaciones y las recomendaciones son importantes para mejorar su operación, esto es, lograr su aceptación.
- Obtener resultados. Proponer cambios constructivos, para coadyuvar al cambio deseado.



Los informes deben ser claros, concisos y lógicos:

- Los informes claros son fácilmente entendidos y lógicos. La claridad se mejora si se evita el lenguaje técnico innecesario y se proporciona suficiente información de apoyo.
- Los informes concisos van al punto y evitan detalles innecesarios.
- Los informes constructivos son aquellos que, como resultado de su contenido y tono, ayudan al auditado y a su organización, guiando hacia donde se necesitan las mejoras.

De Acuerdo con el Manual de Auditoría de Desempeño del Auditor General de Canadá, los principales elementos del contenido del informe son:

- **Objetivo:** Consiste en una breve descripción del propósito de la revisión. Se debe enunciar claramente las principales cuestiones en materia de desempeño a las que se debió dar respuesta mediante la auditoría (tales como "determinar si el programa se ejecutó con eficacia y al menor costo posible..."), así como los propósitos de la revisión que no hayan estado relacionados con los objetivos de la auditoría (como "proporcionar información sobre...").
- **Oportunidad:** Dar a conocer a los lectores el período de la auditoría, asegurándoles que el informe se refiere a asuntos de actualidad.
- **Naturaleza y alcance:** Indicar qué se revisó, en qué medida y las limitaciones al alcance de la auditoría que hayan existido.
- **Normas profesionales:** Garantizar que la auditoría se efectuó de manera profesional.
- **Descripción del programa o actividad que se revisó:** Presentar el contexto y demás antecedentes del programa o actividad que haya sido objeto de la auditoría con el propósito de que se tenga la perspectiva necesaria para comprender debidamente las cuestiones a que se refiera el informe.
- **Criterios:** Indicar los criterios con base en los cuales se haya medido y evaluado el desempeño, sus fuentes y cualquier desacuerdo de la administración en cuanto a su idoneidad.



- **Observaciones sobre el desempeño:** Informar del grado en que el desempeño se haya ajustado a los criterios aplicables y presentar un análisis e información suficiente, pertinente y apropiada para asegurarse de que el lector comprenda cabalmente la situación. A fin de destacar la importancia de las deficiencias detectadas, se indicará su incidencia en la calidad del desempeño o se cuantificarán. Además, siempre que sea posible, se señalará su efecto en los resultados. La información deberá presentarse de la manera más convincente, pero con toda imparcialidad. Finalmente, se especificará la causa fundamental del problema.
- **Recomendaciones :** Orientar las acciones necesarias para corregir las deficiencias.
- **Comentarios de la administración:** Incluir en el informe los comentarios pertinentes que haga la administración en cuanto a las observaciones, conclusiones y recomendaciones e informar de las acciones que haya emprendido para corregir las deficiencias. Todo desacuerdo de la administración deberá señalarse.
- **Conclusiones :** Exponer los resultados de la evaluación del desempeño con relación a cada uno de los objetivos de la auditoría.

Desde su inicio, la auditoría debe planearse en tal forma que el informe tenga la calidad requerida y se presente con toda oportunidad. Con ese propósito, en el plan de trabajo se calendarizan las actividades correspondientes, prevén sus fases críticas y fijan los puntos de control. El plan se establece para supervisar la calidad de las decisiones más importantes y los avances de los trabajos durante toda la auditoría. Posteriormente se indican las actividades que deberán efectuarse para concluir el capítulo correspondiente del informe.

Al terminar el trabajo de campo se redactará el borrador del informe respectivo, el cual será revisado por el Comité Interno de Revisión y por las Instancias Externas de Revisión en sus aspectos jurídicos, de corrección de estilo y de contenido técnico. Una vez que es aprobado el borrador del informe por todas las instancias de revisión, el informe se imprime como Informe Final.



CAPÍTULO III FACULTADES, ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDADES DE LA ASF

Las leyes, por su propia naturaleza no pueden prever todos los supuestos posibles, por lo que su grado de generalidad y abstracción es amplio y omnicomprensivo; los reglamentos, en contraste, tienden a detallar los supuestos previstos en la ley para que la individualización y aplicación del orden jurídico sean claras y efectivas.

Asimismo, todo reglamento es una norma que complementa y amplía el contenido de una ley, por lo que jerárquicamente aquél está subordinado a ésta y corre la misma suerte, de tal manera que si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento se verá afectado con las mismas consecuencias. Por ello, al reformarse la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, se hizo lo propio a su Reglamento Interior. Así el 5 de septiembre de 2001 se suscribió el actual Reglamento Interior de la ASF y su publicación en el DOF se realizó el 12 de septiembre del mismo año, con el propósito de dotarla de autonomía técnica y de gestión, así como de facultades ampliadas de control presupuestal, financiero y de desempeño.

III.1 Cómo nos Conducimos

La actuación de la AS Federación está enmarcada en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y en su Reglamento Interior.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación en su artículo 3o. señala que la revisión de la Cuenta Pública está a cargo de la H. Cámara de Diputados para lo cual se apoyará en la ASF.



De acuerdo con esta Ley, son sujetos de fiscalización superior los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y las demás entidades fiscalizadas.^{19/} (artículo 4).

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara o, en su caso, a la Comisión Permanente del Congreso, con una prórroga de 45 días naturales para su presentación mediante solicitud justificada por el Ejecutivo, con la comparecencia del Secretario de Hacienda para informar las razones que lo motivaron, en tanto que el Informe de Avance de Gestión Financiera se deberá entregar a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo, el cual será consolidado y remitido por la SHCP (art. 8).

La revisión y fiscalización superior tendrán como objeto determinar si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados; el desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto; si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables; y si no han causado daño o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales; las responsabilidades, y la imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta Ley. (art. 14)

En ejercicio de sus facultades, la ASF podrá realizar visitas y auditorías (art. 19); por lo que tendrá acceso a los datos, libros y documentación justificativa y comprobatoria

^{19/} Artículo 2º. De la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se entenderá por:

- Poderes de la Unión. Los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, este último integrado por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de la República
- Entes públicos federales. Los organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal, así como los órganos jurisdiccionales que determinan las leyes
- Entidades fiscalizadas. Los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales



relativa al ingreso y gasto público de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como a la demás información que resulte necesaria (art. 21).

Las auditorías, visitas e inspecciones se practicarán por el personal expresamente comisionado para el efecto (art. 24); los que deberán presentar su oficio de comisión respectivo, así como presentar su acreditación (art. 25); y levantar actas circunstanciales en presencia de dos testigos, en las que harán constar hechos y omisiones que hubieren encontrado (art. 26); asimismo deberán guardar estricta reserva sobre la información, documentación, actuación y observación que conozcan (art. 27); y serán responsables por violación a dicha reserva (art. 28). La ASF será responsable solidaria de los daños y perjuicios que en términos de este artículo causen los servidores públicos y profesionales contratados para la práctica de auditorías actuando ilícitamente (art. 29).

Para realizar su examen y rendir el Informe de Resultados correspondiente, la ASF tiene como plazo improrrogable el 31 de marzo del año siguiente a aquél en que se reciba la Cuenta Pública, el cual tendrá carácter público y mientras no suceda, la ASF deberá guardar reserva de sus actuaciones e informaciones (art. 30); asimismo, enviará a la Cámara los pliegos de observaciones que se hubieren fincado, los procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades, la imposición de las sanciones respectivas, y la promoción de otro tipo de responsabilidades y denuncias de hechos presuntamente ilícitos (art. 32).

Para efectos de la fiscalización de recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas y por los municipios, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales, la ASF propondrá los procedimientos de coordinación con las Legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del D.F., para que colaboren con ésta en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales (art. 33), así como la forma y términos en que, en su caso, el personal a su cargo realizará la fiscalización de esos recursos (art. 34); asimismo, podrá proceder a fincar directamente a los responsables las



indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes cuando se acrediten afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal (art. 35).

Cuando se presenten denuncias debidamente fundadas o que por otras circunstancias pueda suponerse en presunto manejo, aplicación o custodia de recursos públicos federales, o de su desvío, la ASF procederá a requerir a las entidades fiscalizadas, revisiones de conceptos específicos vinculados de manera directa a las denuncias presentadas (Art. 36); para lo cual tendrán un plazo de 75 días a partir de la recepción del requerimiento, para que las entidades fiscalizadas rindan un Informe de Resultado de sus actuaciones y, en su caso, de las sanciones que se hubieren impuesto o a que se hubieren hecho acreedores los servidores públicos involucrados (Art. 37).

Por situaciones excepcionales se entenderá aquellas en las cuales, de la denuncia que al efecto se presente, se deduzca alguna de las circunstancias siguientes: daño patrimonial superior a cien mil veces el SMG vigente en el Distrito Federal; hechos de corrupción determinados por autoridad competente; afectación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía; riesgo de que se paralice la prestación de servicios públicos esenciales para la comunidad, o desabasto de productos de primera necesidad (Art.38). El fincamiento de responsabilidades y la imposición de sanciones, por parte de la ASF, no relevará al infractor de cumplir con las obligaciones o regularizar las situaciones que motivaron las multas (Art. 41).

Si de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios al estado en su Hacienda Pública Federal o patrimonio de los entes públicos federales, la ASF procederá a determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuanarias respectivas; promoverá ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, así como de las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y presentará las



denuncias y querellas penales, a que haya lugar, y coadyuvará con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes (art. 45).

De acuerdo con esta Ley, los servidores públicos y los particulares, pueden incurrir en responsabilidad por actos u omisiones que causen daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales; por no rendir sus Informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la ASF; y los servidores públicos de esta última que no formulen las observaciones sobre la situación de irregularidades que detecten al revisar la Cuenta Pública (art. 46).

Las responsabilidades tienen por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su Hacienda Pública Federal y a su patrimonio (art. 47). Para ello se deberá formular los pliegos de observaciones derivados de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, en los que se determinará en cantidad líquida (art. 51). El plazo para solventarla no debe de exceder de 45 días hábiles contados a partir de la fecha de haber recibido los pliegos de observaciones (art. 52).

Las multas y sanciones resarcitorias a que se refiere la presente Ley, tendrán el carácter de créditos fiscales (art. 55). La SHCP deberá informar semestralmente a la ASF y a la Comisión, de los trámites que se hayan realizado para la ejecución de los cobros respectivos y el monto recuperado (art. 56); los que deberán ser entregados por la SHCP a las respectivas tesorerías de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que sufrieron el daño o perjuicio respectivo. Dicho importe quedará en las tesorerías en calidad de disponibilidades y sólo podrá ser ejercido de conformidad con lo establecido en el presupuesto (art. 57). Las facultades de la ASF para fincar responsabilidades prescribirán en 5 años a partir del día siguiente en que se incurrió en la responsabilidad (art. 63).



Para los efectos de lo dispuesto en la fracción II del artículo 74 Constitucional, ^{20/} la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados coordinará las relaciones entre ésta y la ASF, y evaluar el desempeño de esta última (art. 66); asimismo tendrá como atribuciones, recibir de la Comisión Permanente del Congreso, el Informe de Gestión Financiera y la Cuenta Pública y turnarlos a la ASF, presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública, conocer el programa anual de actividades de la ASF y sus modificaciones, evaluar si la ASF cumple con las funciones que le corresponden, presentar a la Cámara la propuesta de los candidatos a ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación, y la solicitud de su remoción, así como al Titular de la Unidad de Evaluación y Control, su Reglamento, su programa de actividades, y la práctica de auditorías a la ASF, entre otras.

III.2. Organización de la ASF

La organización interna de la Auditoría Superior de la Federación esta señalada tanto en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación como por el Reglamento Interior de la propia institución.

La ley señala que al frente de la ASF habrá un Auditor Superior de la Federación designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara (art. 68). La Comisión formulará la convocatoria pública para ocupar el puesto de Auditor Superior, dentro de los siguientes cinco días se procederá a su revisión y análisis, se entrevistarán a los candidatos que a su juicio se consideren idóneos para formar una terna, en los próximos tres días formulará su dictamen. Elegido el candidato protestará ante el Pleno de la Cámara (art. 69). El Auditor Superior durará en el cargo ocho años y podrá ser

^{20/} La fracción II del artículo 74 Constitucional señala que la H. Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva 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".



reelegido por una sola vez (art. 71). En su ausencia el Auditor Superior será suplido por el Auditor Especial de Cumplimiento Financiero (art. 72).

Para ser Auditor Superior se requiere ser mexicano de nacimiento, tener menos de 35 años cumplidos, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año, haber residido en el país durante los dos últimos años, no haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República o de Justicia del D.F., Senador, Diputado, Gobernador, ni dirigente de algún partido político, o haber sido postulado para cargo de elección popular en los últimos 4 años, contar con experiencia mínima de 5 años en control manejo o fiscalización de recursos, y tener una antigüedad mínima de 10 años con título profesional en áreas relacionadas con actividades de fiscalización (art. 73).

Por su parte, su Reglamento Interior, en su artículo 2o. señala que para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos de su competencia, la Auditoría Superior de la Federación dispone de:

- a) Un Auditor Superior de la Federación.
- b) Tres Auditores Especiales –de Cumplimiento Financiero, **de Desempeño**, y de Planeación e Información- integrados por:
 - 12 Direcciones Generales de Auditoría –de Ingresos Federales; al Gasto Público Federal; de la Administración Paraestatal Federal; de Inversiones Físicas Federales; a los Recursos Federales en Estados y Municipios; de Desempeño a las Funciones Productivas y de Infraestructura; **de Desempeño a las Funciones de Servicios y Desarrollo Social**; de Desempeño a las Funciones de Gestión Gubernamental y Finanzas; Especiales; de Análisis e Investigación Económica; de Planeación y Normatividad Técnica; y de Informes y Control de Resultados de Auditoría-.
 - 31 Direcciones de Auditoría –de Ingresos; de la Recaudación; de Deuda Pública y Movimiento de Fondos Federales; de Egresos (“A”, “B” y “C”); a Entidades de los



Sectores de Comunicación y Servicios; a Entidades de los Sectores Agropecuario y Abasto; de los Sectores de Energía Industrial; a los Sectores Desarrollo Social y Servicios y Administración; al Sector Infraestructura; al Sector Producción; de Proyecto; de Recursos Federales Transferidos ("A", "B" y "C"); de Desempeño a las Funciones Productivas; de Desempeño a las Funciones de Infraestructura; **de Desempeño al Sector Salud y Educación**; de Desempeño a los Sectores Abasto y Desarrollo Social; de Desempeño a los Sectores Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Soberanía del Territorio Nacional y Procuración e Impartición de Justicia; de Desempeño a los Sectores Gobernación, Organización de los Procesos Electorales y Legislación; de Evaluación de Proyectos Prioritarios; a Entidades Financieras; de Análisis de las Finanzas Públicas; de Investigación Económica; de Planeación; de Normatividad Técnica; de Evaluación de Procesos; Editorial de Informes de Auditoría; y de Control y Seguimiento de Resultados de Auditoría.

- c) Dos Titulares de Unidades – de Asuntos Jurídicos, y General de Administración- integrados por:
- Cinco Direcciones Generales -Jurídica; de Responsabilidades y Situación Patrimonial; de Administración; de Recursos Financieros; y de Sistemas- , y un Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior (ICADEFIS); y
 - 13 Direcciones – Consultiva; Contenciosa; Jurídica de Asistencia Técnica; de Responsabilidades y Sanciones; de Situación Patrimonial; de Recursos Humanos; de Servicios Generales; de Tesorería y Finanzas; de Presupuesto y Contabilidad; de Desarrollo de Sistemas; de Tecnología; de Investigación; y de Capacitación.
- d) 96 Subdirecciones, entre ellas la **Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Salud, Seguridad Social y Educación "B"** a la que estoy adscrito;
- e) Alrededor de 192 Jefes de Departamento; y
- f) Cerca de 394 Auditores.



El Auditor Superior de la Federación contará además con el apoyo de tres Coordinaciones –de Asesores; de Relaciones Institucionales; y de Control y Auditoría Interna- así como de una Secretaría Técnica, las cuales ejercerán las atribuciones que, mediante acuerdo, determine el propio Auditor Superior y las que se señalen en los Manuales de Organización y procedimientos de la ASF.

De acuerdo con los artículos 8º, 9º y 10, del Reglamento Interior de la ASF, a los Auditores Especiales les compete:

- Planear, conforme a los programas aprobados por el Auditor Superior, las actividades relacionadas con la revisión de la Cuenta Pública y elaborar los análisis temáticos que sirvan de insumos para la preparación del Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública.
- Revisar la Cuenta Pública del año anterior, incluido el Informe de Avance de la Gestión Financiera; requerir a las entidades fiscalizadas la información y documentación necesarias para realizar la función de fiscalización; ordenar y realizar auditorías, visitas e inspecciones a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales conforme al programa planteado por el Auditor Superior de la Federación.
- Designar a los inspectores, visitadores o auditores encargados de practicar las visitas, inspecciones y auditorías a su cargo o, en su caso, celebrar los contratos de prestación de servicios; formular las recomendaciones y los pliegos de observaciones que deriven de los resultados de su revisión y de las auditorías, visitas o investigaciones, que deberá remitir a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales.
- Instruir los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias a que den lugar las irregularidades en que incurran los servidores públicos por actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio estimable, en dinero, que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, conforme a los ordenamientos legales y reglamentarios aplicables.



- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades en que incurran los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

Cabe mencionar que el programa de auditorías se somete a la consideración de los diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia de la ASF, quien finalmente aprueba las auditorías que habrá de realizar la institución.

La Unidad de Asuntos Jurídicos es la encargada de asesorar, en materia jurídica, al Auditor Superior de la Federación y a los Auditores Especiales. Asimismo, actúa como su órgano de consulta; instruye sobre el recurso de reconsideración; ejercita las acciones judiciales, civiles y contencioso-administrativas en los juicios en los que la ASF es parte; contesta demandas; presenta pruebas y alegatos; actúa en defensa de los intereses jurídicos de la propia institución, y da el debido seguimiento a los procesos y juicios en que actúa.

Asimismo, es la representación legal de la ASF ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (art. 12).

La Unidad General de Administración es el área encargada de administrar los recursos financieros, humanos y materiales de la ASF de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias que la rijan y con las políticas y normas emitidas por el Auditor Superior de la Federación. También es responsable de preparar el anteproyecto de presupuesto anual de la ASF, ejercer y glosar el ejercicio del presupuesto autorizado, y elaborar la cuenta comprobada de su aplicación, y de implantar y mantener un sistema y contabilidad de la institución que permita registrar el conjunto y operaciones que requiere su propia administración (art. 13).



La Dirección General a la que estoy adscrito es la Dirección General de Auditoría a las Funciones de Desempeño a las Funciones de Servicios y Desarrollo Social quién, de acuerdo con el artículo 21, tiene como atribuciones:

- Elaborar y proponer a su superior jerárquico los programas específicos para la realización de auditorías de desempeño que permitan evaluar la congruencia, eficacia, eficiencia, economía, impacto socio-económico de los programas gubernamentales, proyectos especiales, políticas y estrategias regionales ejecutados por los entes públicos pertenecientes a las funciones de servicios y desarrollo social del Gobierno Federal.
- Revisar y evaluar la información programática incluida en la Cuenta Pública relativa a las funciones referidas.
- la realización de auditorías de desempeño, conforme a los programas de trabajo aprobados, a fin de comprobar la eficacia, eficiencia y economía con que operan las unidades administrativas de los entes públicos sujetos a fiscalización dentro de las funciones de servicios y 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 ordenamientos aplicables, así como verificar el cumplimiento del marco jurídico correspondiente.
- Proponer al Auditor Especial en las auditorías de desempeño a su cargo, encuestas y demás trabajos complementarios; así como las investigaciones y servicios que requieran ser contratados con profesionales especializados.

Por su participación en la revisión del Informe Final de Resultado sobresalen tres Direcciones Generales:

- La Dirección General de Planeación y Normatividad Técnica. Entre sus atribuciones se encuentran la realización de evaluaciones de calidad sobre la práctica y desarrollo de las auditorías, en todas sus etapas, para retroalimentar y mejorar los procesos de planeación, ejecución y elaboración de informes de resultados y participar en el diseño



e integración del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública (CP) y de las observaciones derivadas de las auditorías y verificaciones sobre el Informe de Avance de Gestión Financiera (art. 25).

- La Dirección General de Informes y Control de Resultados de Auditoría. De sus atribuciones destacan la revisión de los informes elaborados por las áreas auditoras, efectuar la corrección gramatical y de estilo, uniformar su presentación y sugerir los cambios pertinentes, para efectos de la integración del Informe del Resultado de la Revisión de la CP; y coordinar la integración y supervisión de la edición del mismo (art. 26).
- La Dirección General Jurídica, que entre sus atribuciones se encuentran la participación en la elaboración del Informe del Resultado sobre la Revisión de la CP, en el ámbito de su competencia, efectuar la revisión de los aspectos legales contenidos en los informes de auditoría formulados por las áreas auditoras y dar seguimiento al trámite de atención y solventación de las recomendaciones, pliegos de observaciones y otras acciones formuladas a los entes auditados, de acuerdo con los plazos, procedimientos y disposiciones aplicables (art. 27).

La revisión del Proyecto de Informe Final por parte de estas tres Direcciones Generales ha permitido elevar la calidad de la presentación y contenido de los Informe Finales que se presentan a la H. Cámara de Diputados, con lo que se ha ganado credibilidad y legitimidad entre la sociedad.

Conforme al artículo 35, me corresponde como Jefe de Departamento y por el área de adscripción, auxiliar al Auditor Superior de la Federación, al Auditor Especial de Desempeño, al Director General de Auditoría de Desempeño a las Funciones de Servicios y Desarrollo Social, al Director de Auditoría de Desempeño a los Sectores Salud, seguridad Social y Educación y al Subdirector de Auditoría de Desempeño a los Sectores Salud, Seguridad Social y Educación "B" en el desarrollo de las funciones que a éstos les señala la Constitución, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, el Reglamento Interior y los manuales de organización y procedimientos de la ASF.



CAPÍTULO IV. CASO PRÁCTICO

Debido a la limitante que ya expuse en el Capítulo II, relativa a dar a conocer la metodología y los resultados de nuestras auditorías, para cuestiones prácticas de este ensayo, elaboraremos un caso hipotético, al cual le formularemos objetivos, alcance, criterios hipótesis, hallazgos y observaciones-recomendaciones, a manera de ejemplificar la labor que realizamos en este Órgano Superior de Fiscalización.

Como señalé líneas arriba, estoy adscrito a la Subdirección de Auditoría de Desempeño a los Sectores Salud y Seguridad Social "B", específicamente en el Sector Educación, por lo que elaboraré un caso hipotético de auditoría al Sector Educación. Para ello, el desarrollo de los trabajos de investigación tendrá los siguientes supuestos:

- Que el nivel preescolar se hace obligatorio para el tercer grado a partir del ciclo escolar 2000-2001, para el segundo en el ciclo 2001-2002, y el primero en el 2002-2003.^{21/}
- Que los servicios educativos de preescolar federales y estatales se financiaron con recursos de la Federación.

Supongamos que una vez que se realizó la planeación genérica, mediante la cual se eligió de entre las políticas públicas, para fines de auditoría, la Evaluación de la Atención de Alumnos en el Nivel Preescolar del Subprograma de Educación Básica y que a través de la planeación específica establecimos los objetivos, alcances, criterios e hipótesis de trabajo siguientes:

^{21/} De acuerdo con el Decreto por el que se adiciona el artículo 3o. en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "...La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica obligatoria". El artículo Quinto Transitorio señala que "La educación preescolar será obligatoria... en el tercer año de preescolar a partir del ciclo 2004-2005; el segundo año de preescolar, a partir del ciclo 2005-2006; y el primer año de preescolar, a partir del ciclo 2008-2009".



IV.1. Objetivos de Auditoría

Evaluar el desempeño de la atención de alumnos en el nivel preescolar del Subprograma de Educación Básica que realizó el Ejecutivo Federal durante el periodo 2000-2003, en términos de:

- La congruencia de los objetivos propuestos para la atención de alumnos del nivel primaria en el programa nacional de Educación 2001-2006 con su mandato legal, las prioridades nacionales y con la estructura programática.
- La eficacia en el cumplimiento del objetivo de ampliar la cobertura y la equidad en la oportunidad de acceso a niños de 3 a 5 años de edad.
- El mejoramiento de la calidad de la enseñanza mediante la revisión del nivel de escolaridad de los docentes frente a grupo y la verificación de la asistencia de los docentes a los cursos de capacitación y actualización.
- La eficiencia con que se aplicaron los recursos financieros asignados para el efecto.

IV.2. Delimitación o Alcance de la Auditoría

Los trabajos de auditoría se centrarán en la evaluación de las acciones realizadas para la atención de alumnos en el nivel preescolar del Subprograma Sectorial de Educación Básica, a partir de los resultados obtenidos en la matrícula de alumnos, la plantilla de docentes y los planteles del referido nivel, en sus diferentes modalidades para los ciclos escolares 2000-2001 a 2002-2003 y la calidad de los servicios medida a través del nivel de escolaridad de los docentes, así como de asistencia a los cursos de actualización y capacitación en el ámbito nacional, información que se obtendrá mediante la revisión documental de los Informes de Gobierno, de Ejecución del PLANADE 2001-2006 y de Labores de la SEP del periodo 2000-2001 a 2002-2003, así como de las Proyecciones de Población del Consejo Nacional de Población (CONAPO).



IV.3. Criterios de Selección

Las acciones de atención de alumnos en nivel preescolar fueron seleccionadas para su evaluación de desempeño porque:

- Forma parte de las acciones gubernamentales propuestas para abatir las inequidades regionales y sociales que han caracterizado el desarrollo del país; por las prioridades nacional y sectorial de abatir las deficiencias que existen en la cobertura y calidad de los servicios educativos;
- Por el reconocimiento de la obligatoriedad del estado en proporcionar educación preescolar, establecida en la reforma al Artículo 3o. Constitucional y a la Ley General de Educación de 2002;
- El PNE concibe a la educación preescolar, en el marco del Subprograma Sectorial de Educación básica, como la forma en que los menores desarrollan su creatividad, afianzan su seguridad afectiva y la confianza en sus capacidades, a través de ésta se estimula su curiosidad y los trabajos en grupo con propósitos deliberados, se promueve la exploración de la palabra escrita y las actividades que fomenten el razonamiento matemático;
- El 14.5% de la matrícula total de educación básica correspondió al nivel preescolar y de éste 89.7% se atendió en planteles públicos;
- El presupuesto ejercido en educación ascendió a 271,649.5 millones de pesos, de los cuales 177,268.9 millones de pesos (65.3%) se erogaron en educación básica y de éstos 159,367.9 millones se transfirieron a las 32 entidades federativas para el otorgamiento de los servicios de este nivel educativo; y
- En la Cuenta Pública de 2002 la SEP no registra las metas alcanzadas ni el presupuesto original y ejercido en el nivel y los resultados que reportan son insuficientes para evaluar el impacto de las acciones en el mejoramiento de los índices educativos de la población atendida.



IV.4. Hipótesis de Trabajo

- Los objetivos propuestos en el PNE 2001-2006 para la educación preescolar, en el marco del Subprograma de Educación Básica, son congruentes con el marco legal y normativo y con las prioridades nacionales establecidas en el PLANADE 2001-2006.
- La expansión del servicio de educación preescolar registrada en los últimos años se ha sustentado en una mayor participación de los particulares.
- La modalidad que ha mostrado un crecimiento mayor en los últimos años es la comunitaria.
- Los profesores frente a grupo del nivel preescolar no tienen la formación profesional necesaria para impartir la docencia.
- La participación de los docentes en servicio a los cursos de capacitación y actualización es menor en las modalidades escolares indígena y comunitaria.
- La SEP aún no cuenta con un Plan y Programa de Estudio para el educación preescolar.
- La SEP no cumple a cabalidad con sus atribuciones en materia de planeación, programación y evaluación del Sistema Educativo Nacional y no reporta en la Cuenta Pública las metas alcanzadas ni los presupuestos original y ejercido desagregado para cada uno de los niveles educativos que integran la Educación Básica.

IV.5. Resultados

Por cuestiones de restricción metodológica, en este ensayo enunciaremos sólo los resultados y hallazgos de mayor relevancia; así mismo, presentaremos la acciones que, en su caso, promovería la ASF, con objeto de mejorar las prácticas gubernamentales y de fortalecer la rendición de cuentas; así mismo se estructurará procurando ser lo más apegado a la elaboración de informes de la ASF.



IV.5.1. Descripción de la Auditoría

Ente Auditado: Secretaría de Educación Pública

Tipo de Auditoría: de Desempeño

Número de Auditoría: 431

Título de la Auditoría: Evaluación de las Acciones de Atención de Alumnos de Educación Preescolar del Subprograma Sectorial de Educación Básica

IV.5.2. Antecedentes de la Auditoría

El propósito del Subprograma Sectorial de Educación Básica en sus distintos niveles educativos es otorgar servicios educativos de buena calidad para todos, en un contexto de equidad. La Educación Básica se integra por los niveles preescolar, primaria y secundaria, así como por la educación normal, esta última en lo que corresponde a la formación de docentes para la enseñanza de los niveles citados. Según el documento "El Perfil de la Educación en México" editado por la SEP, la educación preescolar debe ofrecer a los niños la oportunidad de desarrollar su creatividad, afianzar su seguridad afectiva, y la confianza en sus capacidades, estimular su curiosidad y promover el trabajo en grupo. Asimismo, debe aprovechar el interés de los niños en la exploración de la palabra escrita y en actividades que fomente el razonamiento matemático. Conforme al mismo documento, el servicio educativo se divide por fuente de financiamiento en: federal, estatal y privado; y por modalidad escolar en: en general, indígena y comunitaria.



IV.5.3 Congruencia de los objetivos propuestos en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 con su mandato legal, las prioridades nacionales y con la estructura programática.

Resultado

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno de la República considera a la educación como la primera y más alta prioridad para el desarrollo del país.

Por su parte, el Programa Nacional de Educación propone una reforma de la gestión administrativa del Sistema educativo Nacional con el fin de lograr una educación de buena calidad para todos, a partir de los siguientes objetivos:

- Justicia educativa, expresada como cobertura e igualdad de oportunidades en el acceso, la permanencia y el logro educativo de todos los jóvenes del país;
- Calidad del proceso y el logro, consistente en la adquisición de conocimientos fundamentales, el desarrollo de habilidades intelectuales, los valores y actitudes para el ejercicio de una vida personal, familiar y ciudadanas plenas; y
- Reforma de la gestión institucional entendida como la eficacia en el diseño e instrumentación de políticas, su evaluación continua, la eficiencia en el uso de los recursos y la rendición de cuentas.

Los objetivos estratégicos señalados en el PNE 2001-2006 son congruentes con su mandato constitucional y su marco normativo y legal, ya que en éstos se expresa la necesidad de proporcionar educación básica a todo el que lo demanda, y se reitera la obligación que tiene el Estado de otorgarla con calidad.

Coincide además con los objetivos propuestos en 1992, mediante el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, a través del que se instrumentó



la descentralización de los servicios de educación básica y normal a las 31 entidades federativas y el Distrito Federal,^{22/} para asegurar el carácter nacional de la educación; replantear las atribuciones exclusivas y de concurrencia de los tres niveles de gobierno; y enfatizar en la necesidad de disponer de recursos presupuestarios suficientes.

Asimismo, son coincidentes con los objetivos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, relativos a lograr que la educación responda a las necesidades de los individuos y a los requerimientos del desarrollo regional y nacional.

IV.5.4. Población Objetivo

Resultado

De acuerdo con las proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO) para el año 2001, al inicio del ciclo escolar 2002-2003 se estimaba que de los 6,669,017 niños de 3 a 5 años de edad, 3,188,986 niños en edad de cursar la educación preescolar no tuvieron acceso al citado nivel educativo (47.8% del total de la población del rango de edad), cifra que se redujo en un 20.9% con respecto al ciclo 1999-2000 (283,919 niños y jóvenes), como se observa en el cuadro siguiente:

^{22/}

Hasta la fecha, el Gobierno del Distrito Federal no ha aceptado recibir los servicios educativos del D.F., por lo que éstos continúan bajo la responsabilidad de la SEP.



Cuadro Núm. 2
POBLACIÓN EN EDAD DE CURSAR LA EDUCACIÓN PRIMARIA,
CICLOS ESCOLARES 2000-2001 A 2002-2003

		Ciclos Escolares			Variación 2002-2003 respecto a 2000-2001	
		2000-2001	2001-2002	2002-2003	Absoluta	(%)
		1)	Población Total 3 a 5 años de edad	6,696,125	6,682,421	6,669,017
2)	Población Matriculada 3 a 5 años de edad.	3,406,311	3,416,716	3,480,031	73,720	2.2
3)	Población de 3 a 5 años de edad sin acceso a la educación primaria ^{23/}	3,289,814	3,265,705	3,188,986	(100,828)	(3.1)
	Participación de la población de 3 a 5 años de edad sin acceso a la educación primaria, respecto de la población total (3)/(1).	49.1	48.9	47.8		

FUENTE: Proyecciones de Población del Consejo Nacional de Población para los años 1999 a 2001; y las Estadísticas Básicas del sistema Educativo Nacional, Inicio de Cursos 2000-2001 a 2002-2003, proporcionada por la SEP.

De acuerdo con la SEP, la disminución en el número de niños y jóvenes de entre 3 y 5 años de edad que no tuvieron acceso a los servicios educativos en el nivel preescolar fue resultado, por un lado, de las políticas de población implementadas por el Ejecutivo Federal en los años setenta, que conllevaron al descenso gradual del total de la población de ese grupo de edad, particularmente del grupo de 3 años de edad;^{23/} y, por otro lado, a que los particulares y los gobiernos estatales incrementaron en 8.1 y 0.7%, respectivamente, la cobertura de atención en los servicios educativos que imparten.

Con el análisis del rango de edad, se observó que más de la mitad de la población que no accedió a los servicios del nivel preescolar en el ciclo 2002-2003, se ubicó en el grupo de 3 años de edad, a pesar de que en los últimos años se ha fortalecido el ingreso de este grupo de edad, como se presenta en el cuadro siguiente:

^{23/} En el periodo de análisis se presentó una reducción de 47,481 niños de 3 años de edad



Cuadro Núm. 3
POBLACIÓN SIN ACCESO A LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN PREESCOLAR,
CICLOS ESCOLARES: 2000-2001, 2001-2002 y 2002-2003
(Niños)

Población/ Edad	Ciclos escolares						Variación 2002-2003 respecto a 2000-2001	
	2000-2001	Particip. (%)	2001-2002	Particip. (%)	2002-2003	Particip. (%)	Absoluta	(%)
	Total 3 a 5	3,289,814	100.0	3,265,705	100.0	3,188,986	100.0	(100,828)
3 años	1,828,828	55.6	1,774,290	54.3	1,736,582	54.5	(92,246)	(5.0)
4 años	1,032,335	31.4	1,030,717	31.6	1,001,345	31.4	(30,990)	(3.0)
5 años	428,651	13.0	460,698	14.1	451,059	14.1	22,408	5.2

FUENTE: Proyecciones de Población del Consejo Nacional de Población para los años 1999 a 2001; y las Estadísticas Básicas del Sistema Educativo Nacional, inicio de cursos 1999-2000 a 2001-2002; proporcionados por la SEP.

De acuerdo con la SEP, este grupo está formado principalmente por niños que habitan en localidades aisladas, dispersas y de difícil acceso y/o que migran junto con sus familias hacia las zonas agrícolas del noreste del país para incorporarse al mercado laboral.

En términos generales, de acuerdo con la SEP, la demanda no atendida se concentra en grupos de población vulnerable, entre los que destacan:

- Niños indígenas que viven en localidades dispersas, de difícil acceso y con menos de cien habitantes, en su mayoría monolingües, lo cual dificulta aún más la incorporación de estos grupos a los servicios educativos;
- Niños que migran temporalmente con sus familias; principalmente de los estados de Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Puebla y Veracruz; hacia las zonas agrícolas de exportación del noreste del país, cuya atención se dificulta por su movilidad, su diversidad étnica y cultural y;
- Niños que sufren algún tipo de discapacidad, a cargo de docentes que con frecuencia carecen de la preparación para identificarlos y atenderlos.



Observación

En el 2002 se incrementó la cobertura de atención en el nivel preescolar; sin embargo, la Auditoría Superior de la Federación estimó que 47.8% del total de la población en edad de cursarla (3,188,986 habitantes de entre 3 y 5 años de edad) no contaba con el servicio educativo, principalmente la que se ubica en el rango de entre 3 y 4 años de edad de las comunidades rurales e indígenas.

Acción Promovida

Recomendación al Desempeño

Se recomienda que la Secretaría de Educación Pública, en coordinación con las autoridades educativas locales, cuantifique territorialmente la demanda insatisfecha de niños en edad de cursar la educación preescolar y elabore los programas que sean necesarios para su incorporación a los servicios, a fin de responder a las necesidades específicas de los distintos grupos de población, con énfasis en las comunidades rurales e indígenas y grupos vulnerables, con objeto de disminuir las desigualdades educativas.

De los resultados la Secretaría de Educación Pública informará a la Auditoría Superior de la Federación.

IV.5.5. Cobertura

Resultado

Al analizar la matrícula de alumnos, la plantilla de docentes y el número de planteles de educación preescolar, se observó una tasa de crecimiento media anual de 1.0, 1.9 y 2.3%, respectivamente, producto principalmente, de una creciente participación de particulares en la prestación de los servicios educativos, la cual mostró una tasa media de crecimiento anual de 2.5, 2.7 y 3.3%, en ese orden, como se aprecia en el cuadro siguiente:



Cuadro Núm. 4
MARÍCULA DE ALUMNOS, PLANTILLA DE DOCENTES Y ESCUELAS DE EDUCACIÓN PREESCOLAR DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL, POR TIPO DE SOSTENIMIENTO, CICLOS ESCOLARES 2000-2001 A 2002-2003
 (Unidades)

Tipo de Sostenimiento/ Concepto	Ciclos escolares						Diferencia	TMCA 2002- 2003/2000- 2001 (%)
	2000-2001	Partic. (%)	2001-2002	Partic. (%)	2002-2003	Partic. (%)		
Total								
Matrícula	3,423,600	100.0	3,432,300	100.0	3,495,700	100.0	72,100	1.0
Docentes	156,309	100.0	159,004	100.0	162,306	100.0	5,997	1.9
Escuelas	71,840	100.0	73,384	100.0	75,215	100.0	3,375	2.3
Federal								
Matrícula	324,300	9.5	319,700	9.3	325,900	9.3	1,600	0.2
Docentes	22,204	14.2	22,620	14.2	23,432	14.5	1,228	2.7
Escuelas	16,014	22.3	16,927	23.1	17,746	23.6	1,732	5.3
Estatal								
Matrícula	2,756,100	80.5	2,762,000	80.7	2,809,400	80.4	53,300	1.0
Docentes	116,683	74.6	118,483	74.5	120,485	74.2	3,802	1.6
Escuelas	49,691	69.2	50,098	68.3	50,924	67.7	1,233	1.2
Particular								
Matrícula	343,200	10.0	350,600	10.2	360,400	10.3	17,200	2.5
Docentes	17,422	11.1	17,901	11.3	18,389	11.3	967	2.7
Escuelas	6,135	8.5	6,359	8.7	6,545	8.7	410	3.3

FUENTE: Información de las estadísticas Básicas del Sistema Educativo Nacional, ciclos escolares 1999-2000 a 2002-2001, proporcionada por la SEP.

De acuerdo con las autoridades de la SEP la creciente participación de los particulares en el quehacer educativo se explica, en parte, por el crecimiento de la población en las zonas urbanas, porque en las escuelas particulares no objetan la edad del menor, por el supuesto de que por pagar se recibe un mejor servicio o, simplemente, porque el plantel es nuevo y tiene mejor apariencia que escuela pública.

Adicionalmente, se observó un ligero incremento en la participación de la matrícula de alumnos en escuelas de sostenimiento estatal que se asocia a las crecientes limitaciones presupuestarias por parte de la SEP que, a partir de 1993, ha ido restringiendo los recursos para la creación de plazas nuevas, canalizando recursos adicionales para cumplir con los incrementos salariales autorizados a la plantilla de personal de las



escuelas transferidas a los estados y, con ello, obliga a la creciente participación de los gobiernos estatales en la atención de la demanda de los servicios educativos del nivel primaria.

Con relación al incremento de los servicios federales, esto se explica por la ampliación de la cobertura de las zonas dispersas y de difícil acceso en las que se brinda la atención a través de los servicios comunitarios a cargo del CONAFE.

IV.5.6. Nivel de Escolaridad de los Docentes

Resultado

En el ciclo escolar 2002-2003, el nivel de escolaridad de los docentes de secundaria mostró mejoras. De cada 100 profesores 83 presentaban estudios de normalistas o profesionales, 2 más que en el ciclo 2000-2001, como se observa en el cuadro siguiente:

Cuadro Núm. 5
NIVEL DE ESCOLARIDAD DE LOS DOCENTES DE EDUCACIÓN PREESCOLAR,
CICLOS ESCOLARES 2000-2001 Y 2002-2003
(En puntos porcentuales)

Modalidad escolar	Sin estudios concluidos		Con estudios de Normal		Con estudios Profesionales		Diferencias en puntos porcentuales		
	2000-2001 (1)	2002-2003 (2)	2000-2001 (3)	2002-2003 (4)	2000-2001 (5)	2002-2003 (6)	(2)-(1) (7)	(4)-(3) (8)	(6)-(5) (9)
Total	18.5	16.6	53.1	51.5	28.4	31.9			
General	10.8	9.6	59.6	57.3	29.6	33.1			3.5
Indígena	30.6	25.7	28.4	26.0	41.0	48.3			7.3
Comunitaria	73.8	65.6	20.4	27.3	5.8	7.1		6.9	1.3

FUENTE: Cuadro elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en información de las Estadísticas Básicas del Sistema Educativo Nacional, ciclos escolares 2000-2001 a 2002-2003, proporcionado por la SEP.



Aun cuando los esfuerzos realizados por la SEP para mejorar el nivel educativo de los docentes han sido significativos, resulta evidente el rezago de los maestros indígenas y de educación comunitaria respecto de los de preescolar general. Mientras que en esta última habían 11 maestros que no contaban con los estudios mínimos normalista para impartir su labor docente, en las modalidades indígena y comunitaria existían 31 y 74 maestros respectivamente, que presentaban esa condición.

Observación

En el ciclo escolar 2002-2003, de cada 100 docentes de educación preescolar en las modalidades indígena y comunitaria, 31 y 74 respectivamente, no contaba con estudios mínimos en educación normal; en contraste, 11 profesores de escuelas generales presentaban la misma situación.

Acción Promovida

Recomendación al Desempeño

Es necesario que la Secretaría de Educación Pública, en coordinación con las autoridades educativas y la participación de las representaciones magisteriales locales, instrumente programas de educación continua de carácter obligatorio y conforme a plazos perentorios, para que los docentes que cuentan con estudios incompletos realicen estudios mínimos de Licenciatura en Educación Preescolar, a fin de cumplir con el artículo Quinto Transitorio del Decreto mediante el cual se adiciona el Artículo 3°. Constitucional, fracciones III, V y VI, con el cual se reglamenta la obligatoriedad de la educación preescolar, y con ello, contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación.

De los resultados la Secretaría de Educación Pública informará a la Auditoría Superior de la Federación.



IV.5.7. Actualización y Capacitación a Docentes

Resultado

El grado de acreditación de los docentes a los CNA continúa siendo muy bajo en el nivel estatal, de los 162,306 docentes adscritos al nivel de preescolar, 120,431 profesores (74.2%) se inscribió en los Cursos Nacionales de Actualización, y de éstos sólo 44.9% logró acreditarlos a Carrera Magisterial, aun cuando la acreditación de los CNA es una vía de promoción escalafonaria y, por ende, un mecanismo de mejora salarial; lo que muestra la poca eficacia de los cursos de capacitación y actualización de la SEP y las entidades federativas, como se muestra en el cuadro siguiente:



Cuadro Núm. 6
POSICIÓN QUE OCUPAN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS POR PARTICIPACIÓN
EN EL EXAMEN DE LOS CURSOS NACIONALES DE ACTUALIZACIÓN
PARA DOCENTES, CICLOS ESCOLARES 2000-2001 A 2002-2003

Entidad Federativa	Porcentaje de docentes acreditados contra el total de inscritos	Posición
Media Nacional	44.9	
Agascalientes	50.2	1
Colima	48.1	2
Oaxaca	47.3	3
Tabasco	44.9	4
Tlaxcala	42.1	5
Campeche	42.0	6
Distrito Federal	41.1	7
Zacatecas	40.6	8
Durango	40.2	9
Quintana Roo	39.8	10
Jalisco	39.5	11
Estado de México	39.5	12
Tamaulipas	37.9	13
Chiapas	37.6	14
Nuevo León	37.3	15
Querétaro	36.9	16
Veracruz	36.5	17
Nayarit	35.2	18
Chihuahua	34.0	19
Sinaloa	33.4	20
Puebla	33.3	21
Baja California Sur	32.7	22
San Luis Potosí	31.9	23
Coahuila	30.8	24
Baja California	30.4	25
Morelos	30.3	26
Yucatán	28.4	27
Guanajuato	27.9	28
Guerrero	25.7	29
Michoacán	24.6	30
Sonora	24.4	31
Hidalgo	22.1	32

FUENTE: Información proporcionada por la Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio, de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal de la SEP.

Como se puede observar, sólo cuatro entidades federativas se ubican por arriba o igual que la media nacional y, de entre éstos, Aguascalientes es el único estado en el cual, por lo menos, la mitad de sus profesores acreditaron el examen de los Cursos Nacionales de Actualización.

De acuerdo con la SEP, los factores que explican este comportamiento difiere entre estados, debido a que aun cuando existe un grupo reducido de profesores interesados o



con oportunidades para estar en los cursos, presentar los exámenes y obtener buenas calificaciones, la gran mayoría de los docentes que se inscriben desertan; por otro lado, de los profesores que llegan al final del curso, pocos son los que presentan examen.

Observación

De los 162,306 docentes adscritos al nivel de preescolar, 120,431 profesores (74.2%) se inscribieron en los Cursos Nacionales de Actualización, y de éstos sólo 34.9% logró acreditarlos a Carrera Magisterial,

Acción Promovida

Recomendación al Desempeño

Es necesario que la Secretaría de Educación Pública, en coordinación con las autoridades educativas y la participación de las representaciones magisteriales locales analicen la conveniencia de reglamentar la obligatoriedad de cursos y/o horas mínimas de participación de los docentes en los Cursos Nacionales de Actualización; a fin de contar con una plantilla docente en constante capacitación y actualización que contribuya a elevar la calidad de la educación preescolar.

De los resultados la Secretaría de Educación Pública informará a la Auditoría Superior de la Federación.

IV.5.8. Plan y Programa de Estudios

Resultado

Con objeto de verificar que se cumplan con los objetivos y propósitos de la educación preescolar, relativos a ofrecer a los niños la oportunidad de desarrollar su creatividad, afianzar su seguridad afectiva, y la confianza en sus capacidades, estimular su curiosidad



y promover el trabajo en grupo; así como de aprovechar el interés de los niños en la exploración de la palabra escrita y en actividades que fomente el razonamiento matemático, se solicitó a la SEP el Plan y el Programa de Estudios de Educación Preescolar. Al respecto la dependencia informó que los referidos Plan y Programa de Estudio se encuentran en proceso de elaboración.

Observación

La SEP no cuenta con un Plan y los programas de estudio correspondientes para la educación preescolar, sólo cuentan con una guía de trabajo que emitió la dependencia en 1998, la cual no especifica los conceptos que deben impartir los docentes.

Acción Promovida

Recomendación al Desempeño

Es necesario que la Secretaría de Educación Pública, en coordinación con las autoridades educativas y la participación de las representaciones magisteriales locales aceleren los trabajos para la elaboración e instrumentación del Plan y el programa de Estudios para el Nivel Preescolar.

De los resultados la Secretaría de Educación Pública informará a la Auditoría Superior de la Federación.

IV.5.9. Recursos Financieros Asignados

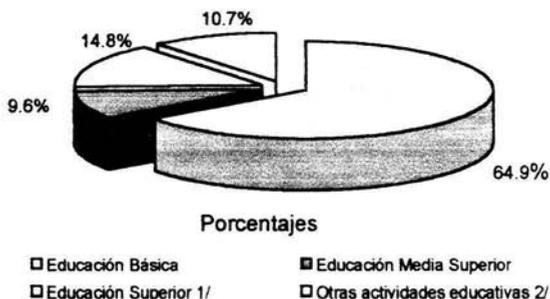
Resultado

En 2002, el presupuesto ejercido en educación ascendió a 273,113.2 millones de pesos, de los cuales 177,285.4 millones de pesos (65.3%) se erogaron en educación básica y de éstos 156,853.4 millones se transfirieron a las 32 entidades federativas para el otorgamiento de los servicios de este nivel educativo. En este sentido, de cada peso erogado en educación por la Federación, 65 centavos se ejercieron en educación básica,



de los cuales entre el 90.0% y el 95.0% se destinó al pago de nómina., como se presenta en la gráfica siguiente:

Gráfica Núm. 1
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EDUCATIVO POR NIVEL, 2002



FUENTE: información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2002, proporcionada por la SEP.

1/ Incluye a la educación de posgrado.

2/ Incluye recursos para Ciencia y Tecnología; actividades relacionadas con la coordinación, planeación evaluación y control de los servicios educativos; la educación para los adultos; desarrollo cultural; y educación física y deportes.

De acuerdo con la Cuenta Pública de 2002, la mayor canalización de recursos financieros del sector educativo al nivel básico obedeció a que en él se concentró el 80.0% del total de la matrícula de alumnos atendidos con recursos federales.

En 2002, en educación básica ^{24/} se erogaron 156,853.4 millones de pesos, monto superior en 7.9%, en términos reales, al presupuesto ejercido en 2000 (145408.1 millones de pesos), como se observa en el cuadro siguiente:

24/ Comprende los servicios educativos de los niveles preescolar, primaria y secundaria, y normal.



Cuadro Núm. 7
PRESUPUESTO EJERCIDO EN EDUCACIÓN BÁSICA, 2000-2002
(Millones de pesos)

Concepto	Ejercido		2002	Variación porcentual del presupuesto ejercido en 2002 respecto a:	
	2000	2001	Ejercido	Ejercido	
	(1)	(2)	(4)	1999	2000
				(4)/(1)	(4)/(2)
Educación					
Básica	145,408.1	153,534.6	156,853.4	7.9	2.2

FUENTE: Información de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal de los Ramos 11, 25 y 33 de los ejercicios fiscales de 1999, 2000 y 2001, proporcionada por la SEP.

El mayor ejercicio de recursos financieros fue resultado del pago de los incrementos salariales autorizados por la SHCP tanto para el personal docente como administrativo, así como para la creación de 5,997 nuevas plazas docentes, que pasaron de 156,309 a 162,306 entre 2000 y 2002

Resultado

No fue posible conocer el gasto federal aplicado en la educación preescolar a nivel nacional y por entidad federativa, debido a que en el PEF y la Cuenta Pública de 2000 a 2002, la SEP reporta de manera agregada el presupuesto ejercido por los tres niveles que conforman la educación básica.



Además, el presupuesto en educación básica comprende:

Recursos que se destinan para los servicios educativos que otorga el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) a través del Ramo 11 "Secretaría de Educación Pública". ^{25/}

- Recursos que se canalizan a la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal mediante el Ramo 25 "Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos"; ^{26/} y
- Recursos presupuestarios que se transfieren a las 31 entidades federativas a través del FAEB del Ramo 33, "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios". ^{27/}

La SEP reportó en el PEF y en la Cuenta Pública de 2000, 2001 y 2002 la información programática-presupuestaria de los Ramos 11 ^{28/} y 25, ^{29/} de manera desagregada para cada uno de los niveles educativos que integran la educación básica, lo que permite el seguimiento de la aplicación de los recursos financieros asignados para tal fin.

En contraste, la información presupuestaria del FAEB, la Secretaría la presenta de forma agregada, por lo que no es posible evaluar la eficiencia en la aplicación de los recursos

^{25/} La Cuenta Pública 2002 señala que el CONAFE desarrolla alternativas flexibles y pertinentes de educación preescolar, primaria y posprimaria y que atiende, de manera integral, los requerimientos educativos de los niños y jóvenes que residen en comunidades rurales e indígenas menores de 500 habitantes.

^{26/} Conforme a lo establecido en el artículo Cuarto Transitorio de la Ley General de Educación, en el Distrito Federal se brindarán los servicios a la educación inicial, básica (incluyendo la indígena), especial. En la Cuenta Pública de 2001, en este ramo general se incluye la previsión salarial para los fondos de educación incluidos en el propio ramo y en el Ramo 33, mismos que se transfirieron durante el ejercicio.

^{27/} De acuerdo con la Cuenta Pública 2002, con la creación del FAEB, se institucionalizó una vía complementaria para el traslado del gasto federal a los gobiernos estatales con objeto de fortalecer el proceso de federalización; recursos que se destinan para atender la demanda del servicio de educación básica en escuelas generales e indígenas.

^{28/} Los recursos presupuestarios son canalizados a través del Capítulo 40000 "Subsidios y Transferencias".

^{29/} Debido a que aún no se han transferido al Gobierno del Distrito Federal los servicios educativos de educación básica, la SEP reporta los recursos presupuestarios para la prestación de los servicios educativos en la entidad los reporta como gasto directo.



asignados para la consecución de la meta prevista en el PEF, relativa a la atención de alumnos de educación primaria.

Asimismo, la información presupuestaria no permite identificar, por entidad federativa, el monto del presupuesto ejercido en la atención de los alumnos del nivel primaria, el comportamiento del gasto respecto del presupuesto aprobado, ni del erogado en años anteriores en ese nivel educativo, por lo que se incumple con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.^{30/}

La información presupuestaria de la SEP tampoco permite identificar el monto de los recursos erogados en ese nivel educativo, debido a que la dependencia sólo cuenta con registros de los recursos ministrados a las entidades federativas, no así los erogados, toda vez que no da seguimiento a la aplicación de los recursos asignados para tal fin.

Aun cuando la fracción XI del artículo 12 de la Ley General de Educación le otorga como facultad exclusiva a la SEP las acciones de planeación, programación, presupuestación y evaluación del Sistema Educativo Nacional; y el artículo 28 de la Ley de Coordinación Fiscal le otorga atribuciones para solicitar a las entidades federativas la información financiera y operativa de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) la dependencia no cumple cabalmente con éstas, todas vez que 11 estados no reportaron los resultados presupuestarios del citado Fondo.

La SEP argumenta que de acuerdo con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal de la soberanía de las entidades federativas son éstas las

^{30/} La contabilidad de las entidades se llevará con base acumulativa para determinar costos y facilitar la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y sus programas con objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

Los sistemas de contabilidad deben diseñarse y operarse en forma que faciliten la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, avances en la ejecución de programas y en general de manera que permitan medir la eficacia y eficiencia del gasto público federal.



responsables del ejercicio y correcta aplicación de los recursos, no es factible obtener el avance de los indicadores determinados por la Secretaría de Educación Pública. Lo anterior con base en el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual delimita las responsabilidades de cada nivel de gobierno, correspondiéndole a los órganos de supervisión locales y a las legislaturas estatales el control, evaluación y fiscalización de los recursos.

Observación

No fue posible obtener el presupuesto ejercido en el nivel preescolar, dado que la SEP no cuenta con los registros presupuestarios desagregados por entidad federativa y nivel educativo.

Acción Promovida

Recomendación al Desempeño

Es necesario que la Secretaría de Educación Pública gestione ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la modificación de su apertura programática en el Presupuesto de Egresos de la Federación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, para presentar, de manera desagregada, el monto de los recursos autorizados y, en la Cuenta Pública reporte el presupuesto modificado y ejercido por entidad federativa y nivel educativo, para dar cumplimiento a los artículos 40 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y, 16, fracción I, y 81, de su Reglamento.

De los resultados la Secretaría de Educación Pública informará a la Auditoría Superior de la Federación.



IV.6. Resumen de Resultados

Los objetivos establecidos en el PNE 2001-2006 son congruentes con los propósitos del PLANADE del mismo periodo, con el mandato constitucional, el marco legal y normativo y la estructura programática, toda vez que en éstos se expresa la necesidad de proporcionar educación básica a todo mexicano que lo demande y se reitera la obligación que tiene el Estado de otorgarla con calidad.

Entre los ciclos escolares 2000-2001 a 2002-2003, se incrementó la cobertura de atención en el nivel preescolar; sin embargo, 47.8% del total de la población en edad de cursarla (3,188,986 habitantes de entre 3 y 5 años de edad) no contaba con el servicio educativo, principalmente la que se ubica en el rango de entre 3 y 4 años de edad de las comunidades rurales e indígenas.

El mayor dinamismo de los servicios de educación preescolar se presentó en los servicios que otorgan los particulares.

No se ha logrado abatir el rezago en el grado de escolaridad entre los maestros indígenas y de educación comunitaria, quienes en un 25.7 y 100.0% realizan su actividad docente con nivel máximo de bachillerato, comparados con el 9.6% de sus contrapartes de primaria general.

El 74.2% (409,801) de los docentes y directivos adscritos al nivel de preescolar se inscribió en los Cursos Nacionales de Actualización y de éstos sólo 44.9% logró acreditarlos a Carrera Magisterial; lo que mostró la poca eficacia de los cursos de capacitación y actualización de la SEP y las entidades federativas.



La SEP aún no cuenta con el Plan y el Programa de Estudios del nivel preescolar, sólo cuenta con una guía de trabajo que la dependencia emitió en 1998.

De cada peso erogado en educación por la Federación, 65 centavos se ejercieron en educación básica, de los cuales entre el 90.0% y el 95.0% se destinó al pago de nómina.

El proceso de planeación, programación y evaluación del Sistema Educativo Nacional que realiza la SEP no reflejó de manera integral su desempeño, debido al cumplimiento parcial de la normatividad y el marco legal aplicable, en lo relativo a sus facultades para requerir a las entidades federativas la información de la distribución del FAEB. Por ello la SEP no cuenta con la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) por entidad federativa y nivel educativo.

Con la revisión se formularon 5 observaciones que dieron lugar a 5 acciones promovidas, todas ellas recomendaciones al desempeño.

La auditoría al desempeño de la SEP incidirá en el desarrollo de prácticas gubernamentales, en el aprovechamiento de oportunidades de mejora a la gestión del ente, y en el reforzamiento y establecimiento de mecanismos de supervisión y control, que le orienten a un óptimo funcionamiento.



CONCLUSIONES GENERALES

- 1) Los conceptos que existen sobre auditoría son muchos y variados, las definiciones varían de acuerdo al enfoque o al alcance de ésta. Atendiendo a las características comunes de las definiciones, la Auditoría puede conceptualizarse como la revisión y examen sistemático de los estados financieros o de una actividad o actividades que se realiza por personal independiente de la operación, con el fin de determinar la eficacia y eficiencia con que opera una empresa o ente público.
- 2) La auditoría gubernamental es aquella que realiza cualquier instancia de control y fiscalización de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, a través de los Órganos de Fiscalización Superior de los Congresos o de los Órganos Internos de Control Federal y Estatal. Las auditorías que abarcan prácticamente toda la actividad de los organismos públicos, son por su objeto de diversos tipos: financieras, de sistemas, de legalidad, de obras públicas, de evaluación de programas, especiales y de desempeño, principalmente.
- 3) La necesidad de hacer eficiente el ejercicio de la administración pública, ha despertado el interés por desarrollar técnicas que permitan evaluar la gestión de los entes de gobierno. Los países anglosajones se han preocupados por el desarrollo y la práctica de las auditorías de desempeño, cuyo objetivo es medir el rendimiento social que la entidad logra sobre la inversión pública.
- 4) La auditoría de desempeño es la revisión sistemática, interdisciplinaria, organizada, propositiva, independiente y comparativa del impacto social de la gestión pública y de la congruencia entre lo propuesto y lo obtenido, a través de indicadores de desempeño; con el fin de promover mejores prácticas de gobierno y fomentar una cultura de rendición de cuentas. Se apoya en la aplicación de



encuestas a una muestra de los usuarios o beneficiarios con objeto de obtener información sobre la manera como en la práctica está operando la política pública.

- 5) El Poder Ejecutivo (mandatario) el que recibe el mandato del pueblo (mandantes), a través de leyes o decretos emanados del Poder Legislativo, y es el pueblo, representado en el H. Congreso de la Unión, el que tiene la necesidad de verificar si su mandato se ejecutó correctamente. Estas acciones de control gubernamental, son conocidas como "Fiscalización Superior". En nuestro país la ASF es la encargada de las tareas de fiscalización superior. De acuerdo con lo establecido en la Ley de Fiscalización Superior, la ASF goza de autonomía técnica, de gestión, material y financiera para verificar e informar con oportunidad a la ciudadanía de la fiabilidad de la rendición de cuentas y de la medida en que los programas y acciones gubernamentales cumplen con su cometido social, así como de las irregularidades y de la falta de probidad o transparencia en la gestión pública.

- 6) La fiscalización que realiza la ASF se ejerce después de la gestión financiera, tiene carácter externo y por tanto se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. La ASF fue creada para apoyar a la H. Cámara de Diputados en ejercicio de sus atribuciones constitucionales relativas a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Su misión es informar veraz y oportunamente a la H. Cámara de Diputados y a la sociedad, sobre el resultado de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos, del cumplimiento de los objetivos y metas; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos, y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, en beneficio de la población a la que sirven.



- 7) Los trabajos de auditoría se dividen básicamente en tres etapas: la planeación, la ejecución y la elaboración del Proyecto Final del Informe de Resultados y su consiguiente promoción de observaciones y acciones. La etapa de planeación se clasifica en genérica y específica, en ambas fases de la planeación deberán aplicarse tres criterios: la importancia del área por auditar, la pertinencia de las actividades de auditoría por realizar con relación al mandato de la ASF y su factibilidad. El equipo de trabajo debe poseer un profundo conocimiento del área por revisar (dependencia, sector, función, programa o política pública) antes de iniciar la planeación detallada de la auditoría.
- 8) El informe de la revisión preliminar deberá contener: los objetivos; el alcance; la vinculación de la auditoría con las prioridades de la OAG; los criterios y sus fuentes; la estrategia y los métodos; la designación del personal comisionado; el costo estimado de la auditoría en horas de trabajo y en dinero; la calendarización de los trabajos y sus fases más importantes, los puntos de control y las fechas previstas para la revisión interna del proyecto de informe.
- 9) El propósito de la etapa de ejecución de la auditoría es obtener la información y evidencia necesarias y suficientes al menor costo posible para: formular observaciones en cuanto al grado en que el desempeño se ajuste a los criterios aplicables; establecer conclusiones respecto a cada uno de los objetivos; determinar las posibilidades de mejorar el desempeño; y fundamentar las recomendaciones y conclusiones derivadas de la auditoría. Las observaciones constituyen la base para establecer conclusiones generales en cuanto a los objetivos de la auditoría. Éstas pueden ser positivas o negativas.
- 10) Cuando el auditor detecta deficiencias de desempeño necesita formular recomendaciones para facilitar la adopción de las medidas correctivas pertinentes, indicando en términos generales lo que deba hacerse para corregirlas y la entidad fiscalizada especificará la forma en que deberán corregirse. Finalizado



el trabajo de campo, formulado las observaciones correspondientes y determinado las conclusiones respecto a cada uno de los objetivos de la auditoría, el auditor redactará el borrador de su informe, conforme a los lineamientos establecidos para ello.

- 11) De acuerdo con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la revisión y fiscalización superior tendrán como objeto determinar si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados; el desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto; si en la gestión financiera se cumple con la normativa aplicable; y si no se causó daño o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales; las responsabilidades, y la imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta Ley. Para ello, la ASF podrá realizar visitas y auditorías; por lo que tendrá acceso a los datos, libros y documentación justificativa y comprobatoria relativa al ingreso y gasto público, así como a la demás información que resulte necesaria.

- 12) Para realizar su examen y rendir el Informe de Resultados correspondiente, tiene como plazo improrrogable el 31 de marzo del año siguiente a aquél en que se reciba la Cuenta Pública, el cual tendrá carácter público y mientras no suceda, deberá guardar reserva de sus actuaciones e informaciones. Determinará los daños y perjuicios correspondientes y fincará directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecunarias respectivas; y promoverá ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, con objeto de resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado a su Hacienda Pública y su patrimonio.



- 13) Las auditorías de desempeño inciden en mejores prácticas de gobierno, en el aprovechamiento de oportunidades de mejora en la gestión de las entidades fiscalizadas, en el reforzamiento y establecimiento de mecanismos de supervisión y control, que le orienten a un óptimo funcionamiento, y fomentan una cultura de rendición de cuentas.

Consideración Final

A pesar de que en el año 2000 México dio un gran avance en la democracia, esto no garantiza que los gobernantes electos por voto popular sean responsables y rindan cuentas de sus actos una vez en el cargo, a menos que se cuente con instituciones que los obliguen a ello. Es necesario construir instituciones más eficaces para promover la transparencia y la rendición de cuentas.

Por ello, uno de los logros de la reforma constitucional que dio origen a la Auditoría Superior de la Federación fue el de resaltar la importancia de la auditoría de desempeño en el proceso de rendición de cuentas, con lo cual se expandieron las oportunidades para que este órgano de fiscalización superior incidiera de manera positiva en la políticas públicas, al poder cuestionar sus objetivos y sus resultados mediante su evaluación, para identificar las desviaciones que durante su operación surgiesen. Con las auditorías de desempeño, la ASF tiene la posibilidad de plantear alternativas de solución para la toma de decisiones y con ello promover mejores prácticas de gobierno. Su importancia es mayor en los casos en que se busca que la política pública se traduzcan en una mejor calidad de vida de los grupos más vulnerables.

Por otro lado, desde la década de los años ochenta, nuestro país inició un proceso de descentralización gradual de los servicios de educación y de salud, con lo cual se han transferido importantes recursos financieros que son ejercidos directamente por los estados y los municipios. Aun cuando la Ley de Fiscalización Superior de la Federación



contempla, a través de acuerdos de coordinación con las Legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del D.F., la atribución de fiscalizar estos recursos por parte de la Federación, en la práctica esta atribución se está perdido, debido a la interpretación que las entidades federativas y las propias dependencias hacen del marco normativo en materia presupuestaria. Por ello, es imperativo que se eliminen las lagunas legales que limitan la actuación de la ASF en materia de fiscalización de los recursos que se transfieren a los estados y municipios.



GLOSARIO DE TÉRMINOS ^{31/}

Acuerdo de Coordinación. El que se realizó entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas a fin de instrumentar la federalización de la función educativa, en términos del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica .

Atención a la Demanda Potencial. Es la relación que existe entre la matrícula o inscripción total de inicio de cursos de un nivel educativo dado (demanda atendida) y la población en edad escolar correspondiente al nivel en cuestión, que solicita la prestación de ese servicio educativo. Este indicador muestra la capacidad que tiene el sector para atender a la población en edad escolar que demanda este servicio.

Calidad Educativa. Valoración del nivel de eficacia y eficiencia de un conjunto de elementos técnico-pedagógicos del sistema educativo, en un periodo determinado.

Capacitación y Actualización del Magisterio. Preparación complementaria humanística, científica y pedagógica que se imparte a los maestros en servicio de diversos niveles y áreas educativas.

Ciclo Escolar o Año Escolar. Lapso oficial en que se realizan las actividades escolares de un grado en el Sistema Educativo Nacional, que cubre de finales de agosto de un año a principios de julio del año siguiente.

Cobertura de Atención. Población que puede absorber el sector educativo en un ciclo escolar.

^{31/} FUENTE: Secretaría de Educación Pública. **Glosario de Términos de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto**, 2000. y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Glosario de Términos mas usuales en la Administración Pública Federal**, Subsecretaría de Egresos, 2001.



Descentralización. Acciones del Poder Ejecutivo Federal para transferir funciones y entidades de incumbencia federal a los gobiernos locales, con el fin de que sean ejercidas y operadas acorde a sus necesidades particulares.

Educación Básica. Proceso sistemático de la educación que comprende la instrucción preescolar, en la cual se imparten algunos conocimientos y se estimula la formación de hábitos; la instrucción primaria, en la cual se profundizan el conocimiento científico y las disciplinas sociales; la instrucción secundaria, en la cual se amplían y reafirman los conocimientos científicos por medio de la observación, la investigación y la práctica; y por último la instrucción normal, en lo que corresponde a la formación de docentes.

Inicio de Cursos. Es el principio o comienzo de las actividades de enseñanza-aprendizaje de cada etapa del ciclo escolar.

Localidad Rural. De acuerdo al Consejo Nacional de Población es aquella que cuenta con menos de 2,500 habitantes.

Localidad Urbana. De acuerdo al Consejo Nacional de Población es aquella que cuenta una población de 2,500 habitantes o más.

Matrícula. Conjunto de alumnos inscritos durante un ciclo escolar en una institución o plantel educativo.

Plan de Estudios. Conjunto estructurado de asignaturas, prácticas y actividades de la enseñanza y el aprendizaje. El plan de estudios contiene los propósitos de formación general, los contenidos fundamentales de estudio y los criterios y procedimientos de evaluación y acreditación.



Preescolar. Nivel educativo que imparte a niños de 3 a 5 años, cuyo objetivo es estimular la formación de hábitos y aptitudes y la enseñanza de algunos conocimientos elementales. Es antecedente no obligatorio de la educación primaria. Se cursa de uno a tres años.

Programa de Capacitación y Actualización. Es un sistema integral de promoción horizontal, que estimula la profesionalización, la actualización y el arraigo del docente, tiempo que promueve una mayor participación de éste en la escuela y la comunidad.

Programa de Estudios. Documento normativo que comprende los propósitos, enfoque y contenidos de aprendizaje que corresponden a cada grado de una asignatura específica.

Servicio Educativo. Se entiende como la manera en que se imparte la educación en un nivel educativo; por ejemplo, en preescolar son servicios, el jardín de niños, el preescolar indígena, el preescolar comunitarios y CEÑID; en primaria, la general, indígena y la comunitaria, etc.

Sostenimiento. Concepto que identifica la fuente de los recursos financieros para el funcionamiento del centro de trabajo que comprende:

Sostenimiento Federal. El de las escuelas que son financiadas por el Gobierno Federal, y que están técnica y administrativamente a cargo de la SEP, otras secretarías de Estado u organismos federales.

Sostenimiento Estatal. El de las escuelas que son financiadas, administradas y supervisadas por el organismo de educación pública de cada estado.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



Sostenimiento Particular. El de las escuelas que se financian y administran por sí mismas. Las incorporadas a la SEP, a un estado o a las instituciones autónomas, son supervisadas técnicamente por las autoridades correspondientes.



INDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

Cuadro Núm.	Título	Pág.
1	Semejanzas y Diferencias entre las Diversas Clases de Auditoría	5
2	Población en Edad de Cursar la Educación Preescolar, Ciclos Escolares 200-2001 a2002-2003	69
3	Población sin Acceso a los Servicios de Educación Preescolar, Ciclos Escolares 200-2001 a2002-2003	70
4	Matrícula de Alumnos, Plantilla de Docentes y Escuelas de Educación Preescolar del Sistema Educativo Nacional, por Tipo de Sostenimiento, Ciclos Escolares 200-2001 a2002-2003	72
5	Nivel de Escolaridad de los Docentes de Educación Preescolar, Ciclos Escolares 200-2001 a2002-2003	73
6	Posición que Ocupan las Entidades Federativas por Participación en el Examen de los Cursos Nacionales de Actualización para Docentes, Ciclos Escolares 200-2001 a 2002-2003	76
7	Presupuesto Ejercido en educación Básica, 2000-2002	80

Gráfica Núm.	Título	Pág.
1	Distribución del Gasto Educativo por Nivel, 2002	79



BIBLIOGRAFÍA:

1. Reformas a los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación.
2. Ley de Fiscalización de la Federación, Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación, México, 29 de diciembre de 2000.
3. Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, México Septiembre de 2001.
4. Código de Ética Profesional de la Auditoría Superior de la Federación. Auditoría Superior de la Federación, México, Octubre de 2001.
5. Copeland, Ronald M. y Dascher, Paul E. Fundamentos de Contabilidad Administrativa. Edt. LIMUSA, México, 1979.
6. Amador, René. Elementos de Auditoría Financiera y Operacional", Ed. PAC, México, 1985.
7. Lindberg, Roy A. y Cohn, Theodore. Auditoría de Operaciones. Ed. Técnica, S.A., México, 1975.
8. Norbeck, Edward, F. Operating Auditing for Management Control.
9. Roberto J. Auditoría Administrativa. Ed. Limusa, México, 1986.
10. José A. Fernández Arena. La Auditoría Administrativa. Ed. Diana. México
11. González Mondragón, Armando. Auditoría Administrativa. Ed. Trillas. México, 2002.
12. Secretaría de Programación y Presupuesto. La Auditoría Gubernamental en el Control y Evaluación de la Administración Pública.
13. Auditoría Superior de la Federación. Marco Operativo para las Auditorías de Desempeño.
14. Primer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, noviembre de 2001, Auditoría Superior de la Federación.
15. L. Denis Desautels, Auditor General de Canadá. Manual de Auditoría de Desempeño, Canadá, 1999.
16. Mayer-Serra, Carlos Elizondo. Impuestos, Democracia y Transparencia, octubre de 2001, editado por la Auditoría Superior de la Federación.



17. López Presa, José Octavio. La rendición de Cuentas en la Política Social, marzo de 2002, editado por la Auditoría Superior de la Federación.
18. Ugalde, Luis Carlos. La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales, agosto de 2002, editado por la Auditoría Superior de la Federación.
19. Maniak, Angela. El Informe de Auditoría: Lógica, Contenido y Forma.