

# Contaduría Pública

www.imcp.org.mx

## Evaluación del DESEMPEÑO

Entrevista con

**GERARDO LOZANO**

Presidente de la AMDAID

ENTIDADES,  
DEPENDENCIAS Y  
PROGRAMAS DEL  
SECTOR PÚBLICO

DESARROLLO  
INTERNACIONAL  
EN EL SECTOR  
PÚBLICO

IMPORTANCIA EN  
LA RENDICIÓN DE  
CUENTAS



\$45.00



Órgano oficial de difusión del  
Instituto Mexicano de  
Contadores Públicos  
Federación de Colegios de Profesionistas



# LO COMPLEJO DE LA LEY DE FORMA PRÁCTICA Y SENCILLA

IDC presenta una colección única en el mercado, con los temas más relevantes y críticos para toda empresa; en ella encontrará el resultado de una profunda investigación, análisis e interpretación de nuestros especialistas.

Pago de Adeudos al SAT  
IMSS e Infonavit  
PTU  
Aguinaldo  
Derechos ante el IMSS  
Adios a la Relación Laboral  
Liquidación de la empresa

**SÓLO NOSOTROS PODEMOS ASESORARLE**

El coordinador de este número de  
Contaduría Pública es:



Lic. Francisco M. Espinosa Barrientos  
AMDAID



**IMCP**

COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL  
2008 - 2009

**Presidente**

C.P.C. Eduardo Ojeda López Aguado

**Vicepresidente General**

C.P.C. Luis Raúl Michel Domínguez

**Secretario**

C.P.C. Víctor Manuel Prieto Gastélum

**Tesorero**

C.P.C. Jaime Espinosa de los Monteros Cadena

**Protesorero**

C.P.C. Leobardo Brizuela Arce

**Auditor de Gestión**

C.P.C. Juan Alfredo Álvarez Cederborg

**Auditor Financiero**

C.P.C. Luis Javier Fernández Barragán

**Director Ejecutivo**

Lic. Willebaldo Roura Pech

**VICEPRESIDENTES DE OPERACIÓN**

**Legislación**

C.P.C. Fernando Morales Gutiérrez

**Docencia**

C.P.C. Luis Núñez Álvarez

**Sector Gubernamental**

C.P.C. Marco Antonio Esquivel

**Sector Empresas**

C.P.C. Luis Pablo Cortés Vázquez

**Práctica Externa**

C.P.C. Pedro Javier Morales Ríos

**Relaciones y Difusión**

C.P.C. José Miguel Barañano Guerrero

**Fiscal**

C.P.C. Carlos Cárdenas Guzmán

**Asuntos Internacionales**

C.P.C. Agustín Aguilar Laurents

**Apoyo a Federadas**

C.P.C. José Luis Doñez Lucio

**Calidad de la práctica profesional**

C.P.C. Benjamín Gallegos Pérez

**REGIONALES**

**Zona Noreste**

C.P.C. Olga Leticia Hervert Sáenz

**Zona Noroeste**

C.P.C. José de Jesús Ramos Ortiz

**Zona Centro-Occidente**

C.P.C. Alfredo Coronado Barbosa

**Zona Centro**

C.P.C. Víctor Keller Kaplanska

**Zona Centro-Istmo-Peninsular**

C.P.C. Luis Roberto Montes García

## CONTENIDO

CARTA EDITORIAL	4
ENTREVISTA CON EL C.P.C. GERARDO LOZANO DUBERNARD PRESIDENTE DE LA AMDAID Lic. Francisco Manuel Espinosa Barrientos	6
LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA ELABORACIÓN DEL PbR Lic. Dionisio Pérez-Jácome Friscione	14
CAMBIO DE ACTITUD, GESTIÓN PÚBLICA Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO C.P. Salvador Vega Casillas	20
RENDICIÓN DE CUENTAS, MEDULAR EN AUDITORÍAS DEL DESEMPEÑO C.P.C. Arturo González de Aragón Ortiz	26
AUDITORÍA AL DESEMPEÑO Dr. David Manuel Vega Vera	30
REVISIÓN INTERNACIONAL ENTRE PARES SOBRE LA PRÁCTICA DE AUDITORÍAS DE DESEMPEÑO DE LA ASF Lic. Roberto Salcedo Aquino	34
MEDIR RESULTADOS, RAZONES DE PESO EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL L.C. Gonzalo Hernández Licona	38
ENTIDADES, DEPENDENCIAS Y PROGRAMAS DEL SECTOR PÚBLICO C.P.C. Juan Alfredo Álvarez Cederborg	43
¿QUÉ ESPERARÍA LA SOCIEDAD DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN AL DESEMPEÑO? Lic. Francisco Manuel Espinosa Barrientos	46
IMPORTANCIA DE UNIFICAR CRITERIOS Y METODOLOGÍAS DE LAS EVALUACIONES Y AUDITORÍAS AL DESEMPEÑO L.C. Gerardo González de Aragón Rodríguez	50
DESARROLLO INTERNACIONAL DE LAS EVALUACIONES AL DESEMPEÑO EN EL SECTOR PÚBLICO Lic. Benjamín Fuentes Castro	52
DISPOSICIONES ESTATALES EN MATERIA DE AUDITORÍA AL DESEMPEÑO C.P. Octavio Mena Alarcón	55



¿Qué temas te gustaría que se trataran?

Envía tu opinión o tus sugerencias al correo: [comision.revista@imcp.org.mx](mailto:comision.revista@imcp.org.mx)

## SECCIONES

58

EL VERBO HABER (PRIMERA DE DOS PARTES)

Lic. Willebaldo Roura Pech

PALABRAS EN ACTIVO

59

EL GENOMA DE LA EMPRESA

Ing. Rafael Funes Lovis

TECNOLOGÍA

60

DÉFICIT, EL TEMA

Lic. Luis Flores S.

PANORAMA FINANCIERO

61

NOTICIAS IFAC

C.P.C. y M.A. Sylvia Meljem Enríquez de Rivera

IFAC

62

RECONOCIMIENTO DE INGRESOS: UN NUEVO ENFOQUE

Dr. Miguel Calzada Mezura

ACTUALIZACIÓN CONTABLE

63

EL CINIF... EN BREVE

C.P.C. Elsa Beatriz García Bojorges

CINIF

64

DINÁMICA DE LOS GRUPOS DE TRABAJO, UNA ÚTIL VALORACIÓN

C.P.C. y C.I.A. Beatriz Castelán García

HORIZONTES





## CARTA EDITORIAL

En esta edición de *Contaduría Pública*, ofrecemos a nuestros lectores una serie de artículos elaborados por especialistas en evaluación del desempeño.

Por ello, entre otros trabajos, presentamos la revisión internacional entre pares sobre la práctica de auditorías al desempeño de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la evaluación del desempeño en la elaboración del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y lo que la sociedad espera del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Asimismo, con motivo de la celebración de los 15 años de la Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C. (AMDAID), ofrecemos una entrevista con el C.P.C. Gerardo Lozano Dubernard, Presidente de su Consejo Directivo, quien nos da un panorama detallado acerca del origen, objetivos y vínculos que tiene la AMDAID con otras instituciones. Además, nos explica cuál es el propósito de los instrumentos de medición, así como las áreas de la administración pública en las que es indispensable su aplicación. Por último, nos comenta qué áreas de oportunidad ofrece esta disciplina a los Contadores Públicos independientes.

En cuanto al desarrollo de este tema, tenemos, por ejemplo: el desarrollo internacional de las evaluaciones al desempeño en el sector público; las disposiciones estatales en materia de auditoría al desempeño; la auditoría al desempeño y su importancia en la rendición de cuentas; la evaluación de la política de desarrollo social, así como la importancia de unificar los criterios y metodologías de las evaluaciones y auditorías al desempeño.

Esperamos que el contenido de este número, provea a nuestros lectores una visión general en estas áreas, ya que hay un enorme esfuerzo por promover una verdadera cultura al respecto y este medio será, sin duda, un vehículo importantísimo de divulgación y consolidación.

**Muy atentamente,**  
**Comisión de Revista**  
**Septiembre de 2009**

### COMISIÓN DE REVISTA

C.P.C. y C.I.A. Beatriz Castelán García • **Presidenta**

C.P. Eduardo Ávalos Lira

L.C.C. Georgina Ávila Figueroa

Dr. Miguel Calzada Mezura

L.A.E. Yolanda Libertad Chávez Torres

Dr. Luis Eugenio de Gárate Pérez

C.P.C. Ricardo Delfín Quinzaños

M. en C. Silvia Galicia Villanueva

C.P.C. Rafael García Gómez

C.P.C. Irving A. González Esqueda

C.P. Ma. Elena Gutiérrez Rivera

Lic. Manuel Guzmán Moreno

C.P.C. Ignacio Genaro Jaimes Pérez

C.P.C. Ricardo Lara Uribe

C.P.C. Arturo Luna López

C.P.C. Arturo Martínez Mojica

C.P.C. Silvia R. Matus de la Cruz

C.P.C. y M.A. Sylvia Meljem E. de R.

Ing. Edmundo Rodríguez Valenzuela

Mtra. Ma. de Lourdes Rojas Cataño

M.D.I. Andrea Ruiz Rivas

C.P.C. Javier Vázquez Jurado

#### **Asesores**

C.P.C. Gabriel Bustos Porcayo

C.P.C. Carlos Carpy Morales

C.P.C. Jorge L. Hernández Baptista

---

**Bosque de Tabachines 44 Bosques de las Lomas**  
**Miguel Hidalgo 11700 Ciudad de México, D.F.**  
**+52(55) 5267-6400 fax 5596-6950**

---

### EDITORIAL

#### **Gerencia Editorial**

Edilberto Calvillo Sánchez

#### **Coordinación Editorial**

Juana Trejo Caballero

#### **Arte y diseño gráfico**

Jorge Alejandro Medina Arriaga

#### **Corrección de estilo**

Norma Berenice San Martín López

Nicolás M. Centeno Bañuelos

#### **Publicidad institucional**

Gabriela Machorro Benítez

#### **Fotografía**

Jorge Alejandro Medina Arriaga

jupiterimages™ unlimited

#### **Publicidad**

Alejandra Garibay Zorrilla

+52(55) 5267-6448

relaciones.publicas@imcp.org.mx

#### **Suscripciones**

Alejandra Mejía González

+52(55) 5267-6424

suscripcion@imcp.org.mx

#### **Suscripción anual**

República Mexicana \$450.00 (incluye gastos de envío)

Continente Americano U.S. Cy. 125.00 (incluye gastos de envío)

Continente Europeo U.S. Cy. 175.00 (incluye gastos de envío)

**Precio por ejemplar \$45.00**

#### **Imprenta**

Grupo Ajusco, S.A. de C.V.

+52(55) 5740-5620 fax 5740-2741

30,000 ejemplares  
Publicación certificada por el  
Instituto Verificador de Medios  
Registro No. 071/23



CONTADURÍA PÚBLICA. Órgano oficial de difusión del IMCP. Es una publicación mensual. Aparece los primeros días de cada mes. Se distribuye entre miembros de los colegios de profesionales y entre ejecutivos que ocupan puestos directivos como: presidente, gerente general, contralor, gerente administrativo, gerente financiero en universidades, organismos profesionales y entre los principales funcionarios de los sectores público y privado.

**POLÍTICAS EDITORIALES.** Los artículos publicados expresan la opinión del autor o autores, sin que deba coincidir necesariamente con el punto de vista del IMCP, respecto del tema tratado. Cuando se exprese la opinión del IMCP se especificará claramente. No se permite la reproducción de los artículos publicados sin la autorización escrita del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C.

CONTADURÍA PÚBLICA está autorizada como publicación periódica por el Servicio Postal Mexicano. Registro 0130972 de fecha 28-09-72. Certificado de licitud de título: 1721; Certificado de licitud de contenido: 995, expedidos por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Certificado de Reserva de derechos de uso exclusivo del título: 04-1990-00000001609-102, expedido por el Instituto Nacional de Derechos de Autor. ISSN 1870-4883.

# Con más de 500 números

de información práctica  
y confiable que nos  
respaldan

## SUSCRIBASE DURANTE 1 AÑO

por sólo \$3,499.00

ahorre \$ 785.00

y adquiera **36**

números de su revista  
**DECENAL**

Entrega a domicilio GRATIS A SUSCRIPTORES

Suscripción semestral \$1,999.00 • Ejemplar suelto \$119.00

Suscripción electrónica anual \$1,999.00 más IVA

Suscripción electrónica semestral \$1,099.00 más IVA

Por su seguridad,  
al pagar una suscripción

exija su  
credencial de  
suscriptor



que le da derecho  
a grandes

## BENEFICIOS

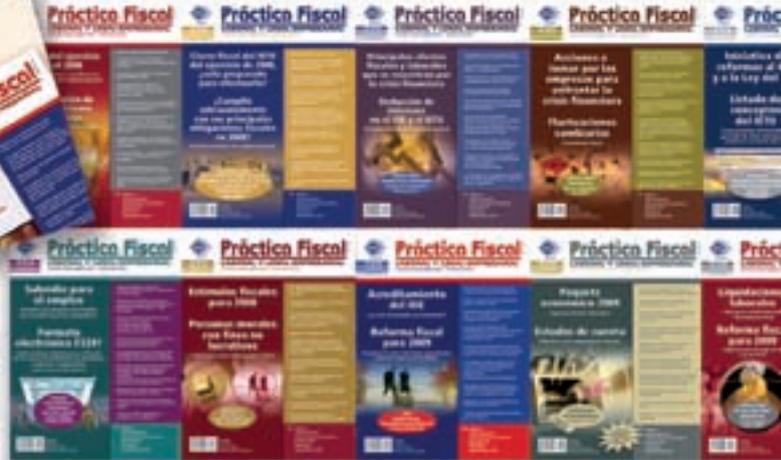
como consultar la revista electrónica.\*

Y muchos **SERVICIOS MAS**, a través de Internet



Si desea suscribirse, comuníquese al **5265.1424**  
y **8000.9550**, con 90 líneas

Haga sus pedidos desde el interior de la república,  
a través del siguiente lada gratuito: **01800.062.3050**



Precios sujetos a cambio sin previo aviso.

\*Si usted desea consultar la revista en más de dos terminales al mismo tiempo, ahora puede adquirir licencias adicionales.

- De 1 a 5 licencias \$ 1,599.00 (cada una)
- De 6 a 10 licencias \$ 1,349.00 (cada una)
- Más de 10 licencias \$ 1,239.00 (cada una)

# GERARDO LOZANO DUBERNARD

PRESIDENTE DEL CONSEJO DIRECTIVO 2008-2010 DE LA  
ACADEMIA MEXICANA DE AUDITORÍA  
INTEGRAL Y AL DESEMPEÑO, A.C. (AMDAID)



*La AMDAID es una institución privada sin fines de lucro que, en septiembre de 1994, nace comprometida con la investigación, difusión y capacitación, en diversos temas trascendentales como la auditoría integral; el gobierno corporativo; la auditoría al desempeño, y, ahora, la evaluación del desempeño»*

## ¿Cuándo nace la Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño?

La Academia nace con un enfoque multidisciplinario, es decir, sus miembros académicos son destacados profesionales de diferentes disciplinas, a ésta pertenecen: ingenieros, Contadores Públicos, abogados, licenciados en administración, economistas, etc., lo que permite allegarnos del conocimiento y experiencia de todas estas ramas de la actividad profesional, necesarias para la realización de auditorías y evaluaciones del desempeño.

## LA AMDAID ESTÁ DEDICADA AL DESARROLLO PROFESIONAL DE LAS AUDITORÍAS INTEGRAL Y AL DESEMPEÑO, A LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y A LAS MEJORES PRÁCTICAS DE GOBIERNO CORPORATIVO»

### ¿Qué objetivos persigue la Academia?

La AMDAID es una institución consagrada al desarrollo profesional de las auditorías integral y al desempeño, a la evaluación del desempeño y a las mejores prácticas de gobierno corporativo, su misión se centra en promover y participar en su aplicación, para fortalecer a las organizaciones mexicanas públicas y privadas, a fin de consolidar en ellas una cultura de calidad en su gobierno corporativo; así como la transparencia, rendición de cuentas y evaluación de su desempeño, mediante programas y acciones de carácter académico, de estudios e investigación, actualización, capacitación, difusión, prestación de

servicios y consultoría, dentro de un esquema de servicio a la sociedad en su conjunto.

En sus quince años de existencia, la Academia ha desarrollado metodologías para la realización de auditorías al desempeño y evaluaciones del desempeño, estas últimas con un enfoque al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). En este contexto, la Academia tiene el objetivo de difundir este conocimiento hacia nuestros miembros y los terceros interesados al respecto, mediante la realización de cursos, diplomados, seminarios y foros. En la actualidad, estamos llevando a cabo diversos seminarios sobre el SED. Por último, realiza auditorías y evaluaciones del desempeño, estas últimas, como parte del Programa Anual de Evaluaciones que contempla el SED, de acuerdo con los lineamientos y términos de referencia emitidos por las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público, y por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

### ¿Cuál es el propósito de que la AMDAID sea una institución multidisciplinaria?

La evaluación del desempeño tiene un sustento cualitativo, es una disciplina que requiere de una basta experiencia por parte de expertos en distintas disciplinas, para conformar un grupo evaluador, de acuerdo con las características específicas del ente público sujeto a evaluación, que adquiera un conocimiento profundo y entendimiento de su razón de ser, de sus fines y de sus propósitos, de tal forma que se obtengan los elementos suficientes de juicio para opinar, respecto a la calidad de sus indicadores de desempeño, así como para valorar y verificar el grado de cumplimiento de sus metas y objetivos estratégicos.

Entrevista realizada por:  
Lic. Francisco Manuel Espinosa Barrientos  
Vicepresidente de Docencia  
y Desarrollo Académico  
Academia Mexicana de Auditoría  
Integral y al Desempeño, A.C.  
[franciscm\\_espinosa@hotmail.com](mailto:franciscm_espinosa@hotmail.com)



LA AUDITORÍA AL DESEMPEÑO  
ES UNA EVALUACIÓN DEL  
QUEHACER PÚBLICO QUE MIDE  
LA EFICACIA, EFICIENCIA,  
ECONOMÍA Y COMPRUEBA EL  
IMPACTO DE LOS RESULTADOS  
EN LA POBLACIÓN OBJETIVO»

Para el logro de sus objetivos,  
¿con qué otras instituciones  
tiene vínculos la AMDAID?

Es importante señalar que dentro de los miembros institucionales de la Academia se encuentran organizaciones de reconocido prestigio, como: el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. (IMCP); la Asociación Nacional de Facultades y Escuelas de Contaduría y Administración, S.C. (ANFECA); la Cámara Nacional de Empresas de Consultoría, A.C.; el Colegio de Contadores Públicos de México, A.C. (CCPM); el Colegio de Ingenieros Civiles de México, A.C.; el Instituto Mexicano de Auditores Internos (IMAI); el Instituto Mexicano de Auditoría Técnica, A.C. (IMAT), y el Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación (CADEFIS).

¿En qué documentos se encuentran  
contenidos los resultados de las  
investigaciones y metodologías  
que desarrolla la Academia?

En estos casi quince años de existencia, la Academia ha desarrollado 12 boletines y siete guías vinculadas con nuestra actividad, entre los más recientes destacan: el Boletín 12, *Metodología de Evaluación del Desempeño para el Sector Público*; la Guía 6, *Guía para la evaluación de mejores prácticas corporativas*; y la Guía 7, *Guía Metodológica de Acciones previas a la realización de Auditorías al Desempeño en entidades que no tienen definida: misión, visión e indicadores de desempeño*.

¿Cuál es la experiencia de la  
Academia en la realización  
de auditorías y evaluaciones  
del desempeño?

La Academia ha venido realizando auditorías al desempeño, tanto para la Secretaría de la Función Pública como para la Auditoría Superior de la Federación, por lo que contamos con una amplia experiencia en el tema. Actualmente, estamos participando en la realización de evaluaciones específicas de desempeño a 17 programas federales, contratados por el CONEVAL.

¿En qué consiste el sistema de  
evaluación del desempeño?

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es un conjunto de elementos metodológicos, que tiene, por una parte, el propósito de llevar a cabo la valoración objetiva

## LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO VERIFICA EL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS METAS Y OBJETIVOS, CON BASE EN INDICADORES ESTRATÉGICOS Y DE GESTIÓN»

del desempeño de un ente público mediante la elaboración de un instrumento de medición basado en la metodología de marco lógico, el cual debe ser desarrollado por la administración del ente público. Por medio de esta metodología se identifican y vinculan los objetivos estratégicos, se establecen las metas, se construyen los indicadores de desempeño y con la información, se elabora la matriz de indicadores.

Por otra parte, se requiere llevar a cabo la verificación de los resultados que muestre el instrumento de medición, para lo cual se requiere elaborar el instrumento de revisión, que consiste en una metodología de trabajo, que contemple las actividades y acciones generales para que se lleve a cabo la evaluación del desempeño en forma ordenada y con una secuencia congruente.

### ¿Podría ampliar cuál es el propósito del instrumento de medición?

Con mucho gusto, la evaluación del desempeño como instrumento de medición, permite, como ya lo señalé, realizar una valoración objetiva del desempeño de los entes públicos con base en los indicadores de desempeño relacionados con la eficiencia, eficacia, economía, calidad en la administración pública, así como conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos y su impacto social, con el objeto de orientar futuras asignaciones presupuestarias, lo que se conoce como Presupuesto basado en Resultados (PbR).

### Ahora bien, ¿cuál es el propósito del instrumento de revisión?

Mediante el instrumento de revisión se verifica, de manera independiente y externa, el grado de cumplimiento de las metas y objetivos establecidos por un ente público, con base en los indicadores de desempeño, comparando

los resultados obtenidos contra las metas y objetivos propuestos, con el objeto de promover acciones de mejora de la gestión, para el mejor aprovechamiento de los recursos. Estas evaluaciones deben realizarse de forma sistemática y objetiva, para lo cual se requiere la elaboración de una metodología, como ya lo mencioné, deben ser externas e independientes, lo que le da credibilidad a los resultados, ante los usuarios interesados en conocer dicha información y deben realizarse con un enfoque multidisciplinario, de acuerdo con el ente a evaluar.



### ¿Cuál es la diferencia entre auditoría al desempeño y evaluación al desempeño?

Por lo que se refiere al concepto de "auditoría al desempeño", la Auditoría Superior de la Federación, señala en su libro *Marco operativo*, que ésta es una evaluación del quehacer público en la que se mide la eficacia, la eficiencia, la economía y se comprueba el impacto de los resultados en la población objetivo, mediante indicadores de calidad y satisfacción del ciudadano. La "evaluación del desempeño", como ya se indicó, tiene por objetivo verificar el grado de cumplimiento de las metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión, que permitan conocer el impacto social de los programas y proyectos federales.

De lo anterior, se concluye que la evaluación del desempeño y la auditoría al desempeño, persiguen los mismos propósitos, pero de acuerdo con la institución que las realiza, tienen distinto enfoque, alcances y metodología.

## ¿La AMDAID es la única institución en el país dedicada a la auditoría y a la evaluación del desempeño?

No, actualmente las realizan la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y el CONEVAL, de manera directa o mediante algunas instituciones, como es el caso de la AMDAID; sin embargo, cada una de éstas han desarrollado su propia metodología para llevarlas a cabo.

## ¿Qué medidas deben implementarse para mejorar la manera en que el gobierno rinde cuentas a los ciudadanos?

Las evaluaciones del desempeño han cobrado importancia a partir de los cambios introducidos a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (y recientemente a nuestra Constitución Política en mayo de 2008), los cuales establecen que el resultado de la aplicación de los recursos que disponga la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, serán evaluados por las instancias que se establezcan para esos efectos, con el objeto de propiciar que los recursos se asignen en los respectivos presupuestos, con criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

Por lo anterior, veo muy positivo y vamos en el camino correcto, de acuerdo con las tendencias internacionales que (adicionalmente a que la rendición de cuentas se realice según el ejercicio del presupuesto), se establezca la obligación de rendir cuentas en términos de los resultados alcanzados y que éstos sean verificados por instancias externas e independientes, con lo que se busca preparar presupuestos de egresos de calidad, sustentados en los resultados de la evaluaciones, lo que se conoce como presupuesto basado en resultados. El reto será hacer accesible y comprensible esta información hacia los usuarios de la misma y a los preparadores de los presupuestos.

Por otra parte, será necesario que el Gobierno Federal constituya una base de evaluadores experimentados y establezca un mecanismo claro y transparente para su designación o contratación, encargando esta función a una institución o dependencia, y conformando un padrón de prestadores de estos servicios, ya que si se permite que cada entidad o dependencia haga estas contrataciones, se prestará a que resulte en la contratación de evaluadores, de manera que, seguramente, opinarán en términos de un cumplimiento satisfactorio de metas y objetivos.



También se requerirá de una institución que certifique a los evaluadores y que, de preferencia, no corresponda a una dependencia gubernamental, sino a una institución con conocimiento y experiencia en el tema, que represente a la sociedad civil, como pudiera ser nuestra Academia.

## ¿En qué áreas de la administración pública es prioritaria la evaluación del desempeño?

El Sistema de Evaluación al Desempeño, mejor conocido como SED, supone que las dependencias y entidades de la administración pública federal, deberán llevar a cabo la evaluación de la ejecución de los programas y presupuestos, con el propósito de realizar una valoración objetiva de su desempeño, de forma que esta información se utilice en la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, buscando un presupuesto de calidad. En consecuencia y atendiendo a la obligación constitucional, el ejercicio de los recursos federales deberá ser evaluado en su totalidad; sin embargo, a pesar de que la implementación del SED será gradual, creo que debe darse atención

# olvidc

*de multas en sus declaraciones*

**ANALIZAMOS, INTERPRETAMOS Y SIMPLIFICAMOS LA APLICACIÓN DE LAS LEYES**

- **Noticias y actualizaciones diarias a través del portal [idconline.com.mx](http://idconline.com.mx)**
- **Seminarios y ediciones especiales**
- **Alertas por correo electrónico**
- **Boletín quincenal y newsletters**
- **Consultas telefónicas**



FISCAL  
LABORAL  
SEGURIDAD SOCIAL  
COMERCIO EXTERIOR  
JURÍDICO CORPORATIVO

a la evaluación de los recursos asignados a los programas sociales, por la importancia que éstos revisten en el contexto de la estabilidad social, máxime en el entorno económico mundial que estamos viviendo.

### A parte del gobierno, ¿en dónde más puede aplicarse la evaluación al desempeño?

Considero que en todas las organizaciones o empresas privadas que pretendan mantenerse competitivas en el mercado donde operan; sin embargo, éstas deben definir su misión y visión, identificar sus objetivos estratégicos, establecer sus metas y construir su matriz de indicadores, ya que la evaluación del desempeño o la auditoría al desempeño, supone la comparación entre los objetivos y metas propuestos, así como los realmente alcanzados.

Al respecto, debo señalar, que la Academia ha publicado una guía denominada: Metodología de Acciones Previas a la realización de Auditorías al Desempeño en entidades que no tienen definida: misión, visión e indicadores de desempeño, que permite a las entidades interesadas en establecer un sistema de evaluación del desempeño, dar los primeros pasos en este proceso.

## LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y LA AUDITORÍA AL DESEMPEÑO, PERSIGUEN LOS MISMOS PROPÓSITOS, PERO TIENEN DISTINTO ENFOQUE, ALCANCES Y METODOLOGÍA»

¿Cuáles serían las áreas de oportunidad que la auditoría o la evaluación del desempeño brinda a los Contadores Públicos que ejercen de forma independiente?

Como lo señalé con anterioridad, la evaluación de los recursos a los tres niveles de gobierno, por mandato constitucional, deberán ser evaluados por instancias independientes, en las que se crea una gran necesidad de tener una amplia base de evaluadores, de donde surge una gran



oportunidad, no sólo para los Contadores Públicos, sino para cualquier experto conocedor de las distintas actividades en las que se ejercen los recursos públicos a evaluar, por lo que dichos expertos, ya sean ingenieros, abogados, economistas, Contadores Públicos, etc., interesados en ser evaluadores, deberán capacitarse para conocer el SED y participar en las evaluaciones que se requerirán.

¿Qué acciones está realizando la Academia para difundir la evaluación del desempeño?

El pasado 19 de marzo, reunimos a los representantes de todas las autoridades que, de una u otra forma, tienen bajo su responsabilidad la implantación e instrumentación del sistema de evaluación al desempeño, en los tres órdenes de gobierno. En esta reunión se llevó a cabo la presentación del libro *Marco operativo*, prepa-

rado por la Auditoría Especial de Desempeño de la ASF, así como la del Boletín 12, *Metodología de evaluación del desempeño para el sector público*, preparado por la Academia.

Éste fue un evento interinstitucional organizado entre la AMDAID, como promotora del evento en el marco de la celebración de su 15º Aniversario, e interesada en difundir el conocimiento en materia de auditoría y evaluaciones del desempeño, así como por la Auditoría Superior de la Federación. Ahí se contó con la participación de, aproximadamente, 350 asistentes, en su mayoría servidores públicos de los tres niveles de gobierno. Además, nos acompañaron en el evento, entre otras personalidades, el Auditor Superior de la Federación, el C.P.C. Arturo González de Aragón; el Secretario de la Función Pública, el C.P. Salvador Vega Casillas; el Subsecretario de Egresos, el Lic. Dionisio Pérez-Jácome; el Auditor Especial de Desempeño de la ASF, el Lic. Roberto Salcedo Aquino; el Contador Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D.F, el Dr. David Vega Vera; y el Secretario Técnico del CONEVAL, el Dr. Gonzalo Hernández Licona.

### ¿Cómo festejarán los 15 años de existencia de su Academia?

Lo haremos con dos magnos eventos; uno de carácter técnico, el próximo 30 de septiembre en el Auditorio de NAFIN, con la participación de panelistas de gran prestigio y calidad, quienes hablarán acerca de la trayectoria de nuestra agrupación; y otro, de orden social, a efectuarse el 13 de octubre, en el Club de Industriales, donde esperamos convivir y celebrar con satisfacción todos estos años de intenso esfuerzo académico.

### ¿En dónde pueden obtener información aquellas personas interesadas en la Academia?

La página de la Academia es: [www.amdaid.org.mx](http://www.amdaid.org.mx) en la cual podrán encontrar toda la información relacionada con nuestras actividades, incluida la de los seminarios que se están impartiendo, en relación con el SED.

Muchas gracias por tus comentarios, los cuales permiten entender el concepto de la evaluación del desempeño y conocer un poco más de la Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C.

Gracias a ustedes por darle este espacio a la Academia. 

# El camino del coaching

Hemos diseñado una ruta de encuentro con el *coaching*, en sus diferentes versiones y enfoques, para distintas necesidades y con la participación de varios expertos.

## Bueno, pero... ¿para qué el coaching?

Sin nos permitimos aceptar, en este primer acercamiento, que el *coaching* es para quienes han decidido reconocer y aprovechar óptimamente sus talentos y promover, desde el ejemplo, esta actitud en su grupo de trabajo, entonces vamos a estar hablando de un proceso de aprendizaje continuo, en donde el ser humano transita como el único factor que contribuye en forma afectiva, profunda y objetiva a que otros seres humanos recorran el camino del autococonocimiento y de la reflexión, a favor de un recorrido consciente hacia el crecimiento. Es nuestra convicción que sólo cuando nos vemos a través de los otros, aprendemos a observarnos, conocernos, valorarnos y a actuar en congruencia con lo que son nuestros auténticos intereses y propósitos, sin dejar fuera, por supuesto, nuestros verdaderos sueños, tanto profesionales como personales.

Vamos a conocer, a analizar y a utilizar diferentes herramientas, por medio de las cuales vamos a lograr lo que nos proponemos; de igual manera, se van a mostrar distintas vías de aplicación que puedan despertar el interés y seducir a quienes identifiquen el sentido y significado en las mismas.

## ¿Por qué los líderes de hoy necesitan formarse como coaches?

*Nadie está satisfecho con lo que tiene, hasta que está en paz con lo que es.*

G.A.

A partir de este número de *Contaduría Pública*, presentaremos una selección de pensamientos y reflexiones breves para quienes, como ya dijimos, han decidido triunfar y hacer triunfar a otros.

### Lic. Yolanda Libertad Chávez Torres

*Coach Certificada*

*Metamorfosis Consultoría, S.A. de C.V.*

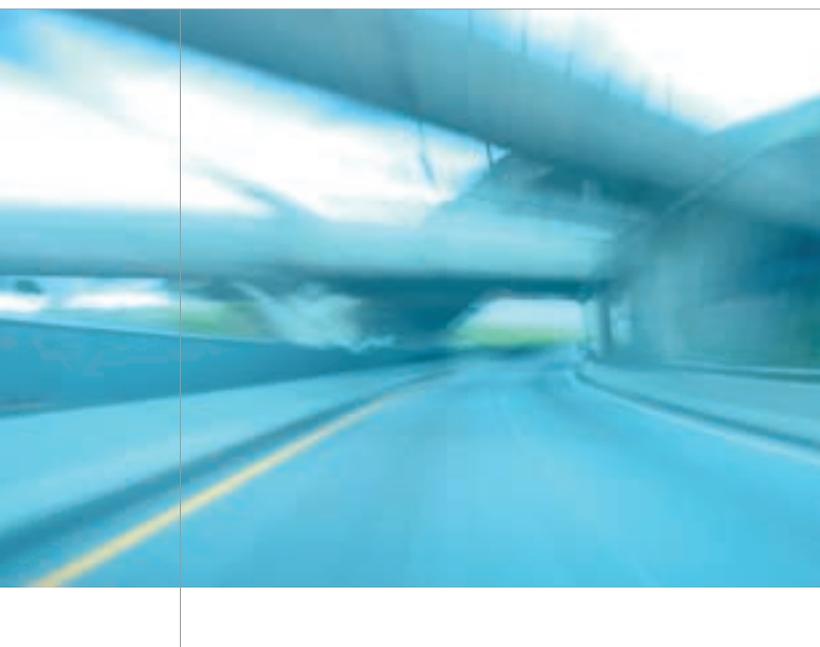
*Fundadora y Directora General*

La evaluación del desempeño en la

# ELABORACIÓN DEL PbR

Lic. Dionisio Pérez-Jácome Friscione\*

Las últimas tres décadas han traído consigo una serie de reformas en un gran número de países, las cuales han modificado, de manera considerable, la forma en la que se percibe al gobierno y a los servicios que los ciudadanos esperan de él.<sup>1</sup> Es decir, las reformas han sido resultado de la mayor presión ejercida por las sociedades, sobre sus gobiernos, las cuales demandan mayor cobertura y calidad de los servicios públicos, por lo que se hace necesaria una actuación más eficiente de las administraciones.



Lo anterior ha motivado un gran esfuerzo por parte de las administraciones públicas de dichos países, para mejorar la eficacia y la eficiencia con la que prestan sus servicios a la población; a la vez, ha generado un mayor interés en conocer los costos que generan éstas, los resultados que entregan y los cambios que requieren en su propia organización para atender las exigencias que enfrentan.

Esta tendencia, considerada como la *Agenda de la primera reforma administrativa* (Aguilar, 2006), ha traído consigo la introducción del Presupuesto basado en Resultados (PbR),<sup>2</sup> en muchos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Este modelo, surge como el medio para mejorar la manera en la que los gobiernos gestionan sus recursos, con el fin de consolidar su desarrollo social y económico y proveer mejores servicios a la población. El PbR es una manifestación más de la Nueva Gestión Pública (NGP), y tiene como uno de sus fines generar información que permita a los gobiernos tomar decisiones eficientes y acertadas en materia de gasto (Currstine, 2005; OECD, 2007).

Por lo tanto, el PbR se enfoca más en los productos de la actividad de los gobiernos que en los insumos que se requieren para ello. Este cambio, que es uno de los puntos más importantes de esta primera reforma administrativa, implica alejarse de la atención primordial que dan los eje-

## El PbR es una manifestación de la NGP, para generar información que permita a los gobiernos tomar decisiones eficientes y acertadas en materia de gasto»



Lic. Dionisio Pérez-Jácome Friscione  
Subsecretario de Egresos de la SHCP  
[subsecretarioegresos@hacienda.gob.mx](mailto:subsecretarioegresos@hacienda.gob.mx)

cutores del gasto al *proceso de gasto*,<sup>3</sup> para centrarse en los resultados que dicho proceso genera (Curristine, 2005; Diamond, 2005; Pérez-Durantez, 2008). Asimismo, pretenden mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, servir como un mecanismo para reducir el gasto y para facilitar el seguimiento de las actividades y rendimiento de los ejecutores del gasto.

Este modelo presupuestario ha ido cobrando mayor relevancia. A pesar de que algunos elementos importantes de la presupuestación tradicional por insumos aún subsisten en muchos países, los ejecutores del gasto están siendo evaluados cada vez más por los resultados que entregan, y no tanto por lo apegados que se hayan mantenido a los procesos y controles impuestos (Kromann, Groszyk y Bühler, 2002).

Este cambio ha significado un relajamiento en los controles presupuestarios referentes a los insumos y procesos y, en consecuencia, a una mayor flexibilidad y autonomía de la gestión presupuestaria (OECD, 2007).<sup>4</sup>

En general, tomando como punto de partida al llamado presupuesto tradicional,<sup>5</sup> Pollit y Bouckaert (2004), identifican cuatro etapas de esta primera reforma administrativa:

- La generación de información sobre el desempeño.
- La adaptación del formato del presupuesto a la información sobre el desempeño.
- La adaptación del proceso y calendarios presupuestarios.
- El cambio de sistema contable, de un sistema de flujo a uno acumulativo.

Una vez recorridas estas etapas se llega a la versión más refinada, hasta ahora, de la reforma administra-

tiva, que es el Presupuesto basado en Resultados. En este sentido, para una implementación, consolidación y operación adecuada del PbR, que arroje los resultados esperados, se debe considerar la totalidad de sus factores. Dentro de ellos, quizá el más relevante sea la evaluación del desempeño de las políticas públicas y los programas presupuestarios, que hacen posible que se genere la información que, como ya se mencionó, permita a los gobiernos tomar decisiones acertadas y eficientes, respecto a las prioridades y distribución del gasto.

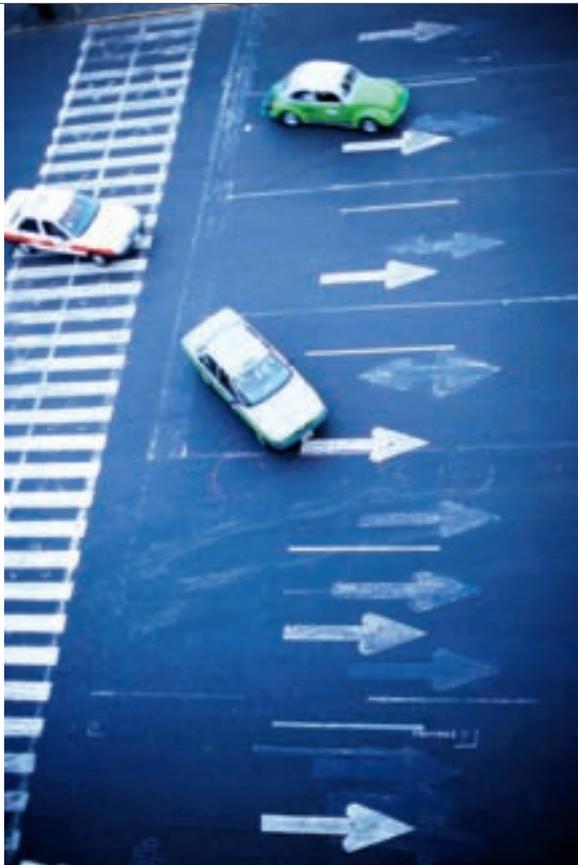
Este artículo abordará en particular el último punto, por lo que más adelante se hará una breve referencia al proceso de cambio de un presupuesto tradicional al PbR, con énfasis en las herramientas básicas del mismo, destacando a la evaluación del desempeño. Asimismo, se abordará dicha evaluación, cuáles son sus usos, dificultades y retos que presenta, además de los arreglos institucionales que requiere para implementarse con éxito. Del mismo modo, se hará una rápida revisión al PbR que se está implementando en México, sus características, retos y apoyos institucionales, así como algunas consideraciones finales.

### Del presupuesto tradicional al PbR

La transición del método presupuestario clásico al Presupuesto basado en Resultados (PbR) fue motivada en gran medida por las propias debilidades del presupuesto tradicional,<sup>6</sup> a pesar de que las primeras alternativas al mismo, como: el presupuesto por programas o el presupuesto con base cero, entre otros, no tuvieron mucho éxito (Wildavsky, 1992). De tal forma, con el cambio de enfoque hacia los resultados y no hacia los insumos y proceso de gasto, el PbR se ha ido introduciendo en diversos países, con muchas diferencias entre las fórmulas utilizadas.

Sin embargo, un punto en común, por lo menos, es el uso de los resultados de la evaluación del desempeño de las políticas públicas y los programas presupuestarios, en los procesos de toma de decisiones presupuestarias (Curristine, 2005; Guzmán y Marcel, 2008).

## Un PbR integral implica que esa información se utilice para decidir o proponer prioridades y asignaciones de gasto»



Esta evaluación del desempeño ha sido uno de los factores con un impacto positivo en la gestión del gasto público,<sup>7</sup> pues genera información sobre la actuación durante el ejercicio de los ejecutores de gasto, respecto a las metas y objetivos contenidos en sus presupuestos. Desde luego, un PbR es más que la generación de esta información relevante sobre el desempeño de los ejecutores de gasto. Como se ha mencionado, un PbR integral implica: *que esa información se utilice para decidir o propo-*

*ner prioridades y asignaciones de gasto*<sup>8</sup> (OECD, 2007), en el marco de la planeación y programación de los presupuestos por venir.

Esta característica del PbR constituye uno de los tres pilares sobre los que se sostiene el mismo.<sup>9</sup> Por lo tanto, esta información debe tener la calidad suficiente para que las decisiones que se tomen, con base en ella, sean correctas. En este sentido, la evaluación del desempeño presupuestario es crucial, pues de ella depende dicha calidad de la información.

### La evaluación del desempeño como instrumento del PbR

La OCDE define a la evaluación del desempeño como: *la evidencia que describe los resultados generados por las mediciones que se realizan sobre el desempeño, en términos de la eficiencia, eficacia y efectividad de los servicios públicos que se prestan, y de los impactos que generan los mismos; así como de las metas y objetivos de los programas presupuestarios* (Curristine, 2005). Así, la evaluación del desempeño requiere definir las materias por evaluar y la creación de los indicadores apropiados (Aguilar, 2006), para conocer el desempeño de las administraciones públicas.

En el marco del PbR en México, se entiende como el análisis sistemático y objetivo de los programas presupuestarios, que tiene como finalidad determinar la pertinencia y logro de sus objetivos, metas, eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad (SHCP, 2008).

En una administración pública moderna, por lo tanto, es fundamental una evaluación de sus actuaciones, que permita alcanzar un buen gobierno (Pérez-Durantez, 2008), pues con dicha evaluación se mide el mejoramiento del desempeño de sus integrantes.

Este mejoramiento, por su parte, obliga a poner el énfasis en el control de los productos/impactos,<sup>10</sup> de la actividad pública más que en los insumos, como ya se mencionó. Esto se traduce en una mayor flexibilidad y autonomía de los ejecutores de gasto, pero también en una mayor responsabilidad. Por lo tanto, la capacidad de medir y evaluar su actividad es tan relevante, pues con ellos se mide el cumplimiento de sus obligaciones.

En este sentido, es importante tener en claro en qué consiste la evaluación del desempeño en el marco de un PbR. Los presupuestos tradicionales, por ejemplo, miden los recursos consumidos; sin embargo, el PbR mide la producción de bienes y servicios y el impacto que éstos generan en la sociedad, tomando en cuenta objetivos y metas.

Debido a esto, es clave construir un adecuado sistema de evaluación del desempeño.<sup>11</sup> Para tal fin, resulta crucial definir si la evaluación se centrará en los productos (*outputs*) de la actividad del ejecutor de gasto, o si por el contrario lo hará en su impacto (*outcome*). Las prácticas presupuestarias más extendidas recomiendan ambos enfoques, pues así se evita caer en las deficiencias de cada unidad de medida. La OCDE (2007), señala que mientras los productos son fáciles de medir, pueden restringir su alcance, distorsionar el objetivo que se pretende alcanzar o limitar su impacto, los cuales, por su parte, son muy difíciles de medir.<sup>12</sup>

La evaluación del desempeño es una herramienta importante para una Secretaría o Ministerio de Hacienda.<sup>13</sup> Por medio de ella se puede motivar a los ejecutores de gasto para ser más eficientes y eficaces. Asimismo, permite definir y fijar incentivos para los ejecutores de gasto. Sin embargo, aunque podría ser utilizada para sancionar a los ejecutores que incumplan, en la mayoría de los países no es así (OCDE, 2007). La aplicación correcta de la evaluación del desempeño no está libre de dificultades y retos.

Entre los retos, cobra particular relevancia el desafío de consolidar el vínculo entre la información que genera la evaluación del desempeño y la toma de decisiones para fijar las prioridades y asignaciones de gasto.<sup>14</sup>

Asimismo, los arreglos y la capacidad de las administraciones públicas son, de igual manera, determinantes en el éxito o fracaso de un sistema de evaluación del desempeño. La experiencia de diversos países así lo demuestra, ya que muchos han tenido problemas por no desarrollar la capacidad institucional suficiente (en sus Secretarías o Ministerios de Hacienda y con los ejecutores de gasto), para sostener sus reformas (OCDE, 2007). Algunos más, no han tenido la capacidad de generar y comprender de manera adecuada la información derivada de las evaluaciones.

Además, el entorno y las condiciones institucionales de cada país influyen de manera decisiva en la implementación correcta de las evaluaciones del desempeño; sin embargo, quizá el elemento más importante para esto, es el compromiso de los actores políticos y administrativos relevantes (OCDE, 2007).

### Consideraciones sobre la evaluación del desempeño y la elaboración del PbR en México

La evaluación del desempeño es uno de los pilares del PbR que se está consolidando en México. De acuerdo con

nuestra visión, el Presupuesto basado en Resultados es: *un conjunto de actividades y herramientas que permite apoyar las decisiones presupuestarias con información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos, y que motiva a las instituciones públicas a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público federal y promover una más adecuada rendición de cuentas* (SHCP, 2008).

El PbR en México, debido a su magnitud, es una herramienta que se ha venido construyendo de forma gradual. Su implantación en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) está enmarcada dentro de una serie de reformas en materia de gasto que se han hecho en nuestro país en los últimos años, que por su trascendencia han requerido modificaciones constitucionales.

El PbR se sostiene, principalmente, sobre el Sistema de Evaluación al Desempeño (SED), que es el instrumento que realiza el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas públicas y de los programas presupuestarios (SHCP, 2008), brindando la información necesaria para valorar los resultados de los ejecutores de gasto, respecto a los objetivos y metas, contenidos en sus presupuestos. Esta medición, ayuda a determinar el impacto que tienen los programas en la población. En este sentido, el SED es el brazo operativo del PbR, que evalúa el desempeño.

## El entorno y las condiciones institucionales de cada país influyen en la implementación correcta de las evaluaciones del desempeño»

Con la implantación del SED se busca, por lo tanto, cambiar el modelo gubernamental para que las asignaciones presupuestarias respondan a los resultados y no a la inercia; mejorar el funcionamiento del gobierno, haciéndolo más eficiente, para que, con el presupuesto, se pueda hacer más con menos, mejorando incluso la calidad de los servicios públicos; y, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas ante la sociedad.

Dentro de esta implantación, la evaluación del desempeño de las políticas públicas y los programas presupuestarios tienen una gran importancia. Este componente, que "se conforma de una gama de elementos metodológicos que permiten alinear de manera apropiada el conjunto

de actividades públicas con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales" (SHCP, 2008), es el que da los elementos necesarios para valorar de manera objetiva la pertinencia, eficacia y eficiencia del desempeño de las políticas públicas y los programas presupuestarios.

## La aplicación correcta de la evaluación del desempeño no está libre de dificultades y retos»

Para ello se auxilia con metas, objetivos, e indicadores estratégicos y de gestión, que permitan conocer los resultados y el impacto social de los programas presupuestarios, midiendo el grado de cumplimiento de las mismas, como se aprecia en la figura 1.

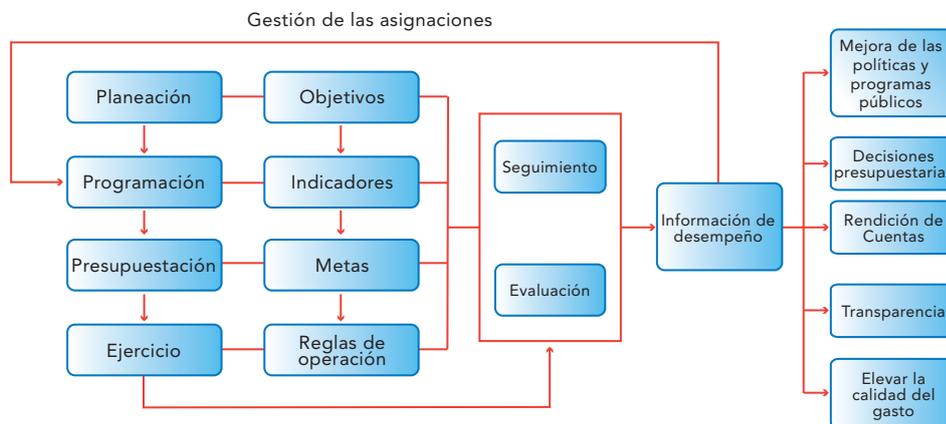
En consecuencia, la evaluación del desempeño en México se realiza con el fin de conocer la eficiencia y eficacia con las que se cumplen los objetivos y las metas de los programas presupuestarios (SHCP, 2008). Asimismo, esta labor de evaluación se acompaña de un esfuerzo grande, por parte del gobierno para implementar medidas de racionalidad y austeridad presupuestaria que le permitan canalizar los ahorros conseguidos como efecto de esta mejora en la eficiencia, a los distintos programas que tienen un mayor impacto en la sociedad.

En consecuencia, la información generada por las evaluaciones del desempeño refuerza el vínculo entre el proceso presupuestario (actividades de planeación, programación y presupuestación), el desempeño observado, los resultados obtenidos y los impactos generados por los ejecutores de gasto, dando así una mejor información para la toma de decisiones respecto a los recursos públicos.

Por último, uno de los factores más importantes para una correcta implementación de un PbR está presente en México: la participación y colaboración de los actores (políticos y administrativos) requeridos para ello. Los primeros tienen un rol principal, pues son ellos quienes fijan las agendas de problemas que la administración debe atender, además definen las metas y objetivos a alcanzar, y son quienes supervisan el trabajo de los ejecutores de gasto (OECD, 2007), para comprobar si han cumplido o no, con su responsabilidad. En este sentido, la labor del Congreso es vital.

Como puede apreciarse, la evaluación del desempeño en México no difiere mucho de los modelos de otros países. Sin embargo, pretende obtener información del desempeño de sus ejecutores de gasto, en cantidad y calidad suficientes, para incorporarla en el proceso presupuestario; es decir, intenta reforzar el vínculo entre los resultados y la definición de prioridades y asignaciones de gasto.

Figura 1. Evaluación de políticas públicas y programas presupuestarios del SED



Si bien es cierto que el PbR es una herramienta que requiere de conocimiento técnico y perseverancia en su instrumentación, también lo es que el esfuerzo técnico no impactaría como se espera, si no existiera un cambio cultural en aquéllos que deciden, operan y gestionan las políticas públicas y los programas presupuestarios. Asimismo, se requiere un cambio en el comportamiento del gasto del gobierno, para que éste ejerza el presupuesto con mayor eficiencia, eficacia y equidad, de forma más transparente y clara, rindiendo siempre cuentas a la población.

Con esto se alcanzarán los mejores resultados posibles, siempre en busca del mayor beneficio para la sociedad. 

\* Los comentarios y juicios aquí referidos por el autor, no representan, necesariamente, la visión oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el tema.

- 1 Esta serie de reformas están comprendidas en la corriente de la *Nueva Gestión Pública* (NGP, New Public Management, (Dunleavy y Hood, 1994; Hood, 1991, 1995, 1998, 2000). Existen diversas definiciones del concepto de NGP, que pueden resumirse como: *los cambios que generan las administraciones en sus estructuras organizacionales y procesos, con el objeto de hacerlas funcionar mejor y así entregar mejores servicios públicos a la ciudadanía, debido a una mejora en la eficiencia, calidad y responsabilidad de su quehacer público.* Entre las definiciones más destacadas del concepto NGP se cuentan, entre otras, las de: Aucoin, P. (1995), Aguilar, L. (2006); Barzelay, M. (2001); Hood, C. (1991); Kettl, D. (2000); Ollás, B. (2001); Peters, B. (1996); y Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004).
- 2 El Presupuesto basado en Resultados (*Performance Budgeting*) o presupuestación por desempeño: *hace referencia al conjunto de mecanismos de la administración pública que tienen como principal misión establecer grados de vinculación entre los resultados de sus instituciones (...) y la financiación necesaria para su producción. Por tanto, (...) asigna los recursos públicos en función de los resultados esperados en términos de producción y/o su impacto sobre la población* (Caamaño y Ruiz Álvarez, 2008, Pág. 29). El PbR nace igual de las: *exigencias de mayor transparencia y rendición de cuentas respecto del desempeño de los recursos públicos por parte de la sociedad* (Guzmán y Marcel, 2008, Pág. 315). Para una mayor conceptualización del PbR, ver también: Aguilar, L. (2006), Págs. 173-175; Joyce (2003), Pág. 10; Robinson (2007a); y Schick (2003), Pág. 101.
- 3 Por proceso de gasto se entienden todas las normas y lineamientos que rigen la ejecución del presupuesto, incluidas las diversas categorías o partidas de gasto. En muchos países, este proceso es sumamente rígido y tiene muchos controles. Por ejemplo, el control de legalidad en España (ver Ruiz-Huerta y Giménez, 1993).
- 4 De acuerdo con la OCDE (2007, Pág. 50), muchos países han introducido esquemas de transferencias únicas a los ejecutores del gasto para sus gastos de operación, dando así libertad a éstos para gestionar tales recursos, de acuerdo con sus necesidades. Sin embargo, no es un estado inamovible y en casos determinados, se pueden imponer controles a dicho gasto.
- 5 Wildavsky (1992, Pág. 427) define al presupuesto tradicional de la siguiente manera: *La presupuestación tradicional es anual (repetida cada año) e incremental (varía marginalmente de la del año anterior). Se realiza en*

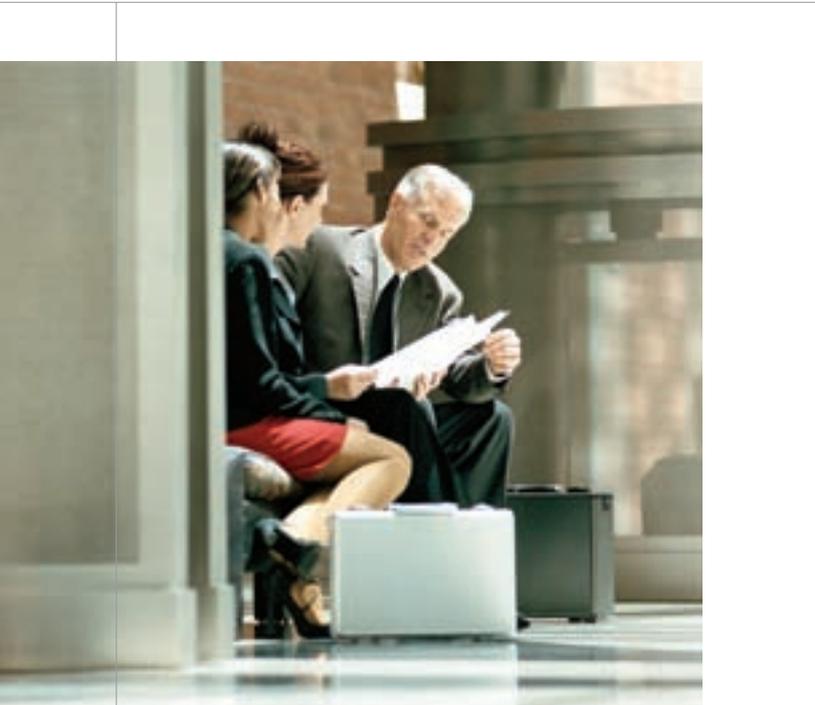
*términos de flujo (en términos nominales). Su contenido se presenta en términos de partidas presupuestarias (como servicios personales o gastos de operación).*

- 6 De acuerdo con Ruiz y Caamaño (2008, Pág. 28), algunas de las debilidades del presupuesto tradicional son: el incrementalismo, "tiende a consolidar las ineficiencias en la elaboración del presupuesto a partir del gasto consolidado del año anterior, dejando escaso espacio para nuevas propuestas", prestar demasiada atención a los aspectos legales de la elaboración y ejecución del presupuesto, y centrarse demasiado en el seguimiento al consumo de los recursos y no de los resultados que se obtienen con dichos recursos. Para ampliar este tema ver a: Gist (1982, Págs. 859-861), Murray (1995, Pág. 83), Peters (1989, Págs. 224-227), Pollit y Bouckaert (2004, Pág. 67), Wildavsky (1992, Págs. 82, 83, 436), y Zapico (2005, Pág. 42), entre otros. Por su parte, para la OCDE (2007, Pág. 51) el presupuesto tradicional genera un problema de responsabilidad (*accountability*). De esta manera de presupuestación, las reglas se vuelven un fin en sí mismas, por lo que los ejecutores son responsables por el cumplimiento de las reglas, y no de lo eficiente que pueda ser su gestión. En este punto, agrega que fijar un adecuado nivel de control (relajamiento) de los controles de insumos es muy relevante.
- 7 Entre estos impactos positivos, Diamond (2005) resalta los siguientes: Fortalece la posición del Ministerio de Hacienda al negociar los presupuestos, pues le da argumentos sólidos para ello, fortalece una ejecución más eficaz y eficiente del presupuesto, ya que permite comparaciones entre ejecutores de gasto buenos y malos, y al ser transparente, permite presiones internas y externas, para la mejora de los servicios que se prestan.
- 8 La OCDE (2007, Págs. 20, 21) agrega que hay poco acuerdo entre los países sobre qué tipo de información puede utilizarse para este fin, y en cuál etapa del proceso presupuestario debe introducirse, pero no sobre la conveniencia de utilizarla. Para auxiliar en este punto, la OCDE distingue tres categorías de PbR, de acuerdo con información sobre el desempeño que utiliza cada una y con su uso en el proceso presupuestario: 1) Presupuesto presentacional, 2) Presupuesto con Información sobre el desempeño, y 3) Presupuesto basado en resultados ligado al desempeño. Robinson (2007a), distingue cuatro modelos de presupuestación basada en desempeño.
- 9 De acuerdo con Zapico (2008, Pág. 200, 201), los tres pilares del PbR son: 1) Gestión flexible, donde cada agencia recibe una única transferencia para su gasto corriente (servicios personales, dietas, viáticos, gastos de representación, entre otros) y la distribuye de acuerdo con su criterio; 2) Contratos de Resultados, mediante los cuales las agencias negocian acuerdos formales con el gobierno, especificando los resultados que obtendrán con el presupuesto recibido, y a los cuales se comprometen; 3) Presupuesto por resultados, el cual establece que cada aumento de recursos concedido se relacionará con los incrementos de productividad u otras medidas de resultados.
- 10 *Outputs/outcomes*, como se les denomina en la literatura en la materia.
- 11 Diamond (2005, Pág. 160) señala las claves que se requieren para ello. De igual manera, Kromann, Groszyk y Bühler (2002, Págs. 7, 15) señalan algunas limitaciones de los sistemas de evaluación del desempeño, tanto en la medición de productos como de impactos.
- 12 Cabe resaltar que la decisión sobre la unidad de medida a utilizar implica el tipo de instrumento que se aplicará para la provisión de recursos (Ruiz y Caamaño, 2009, Pág. 31). Asimismo, a pesar de que tanto a los productos como a los impactos le son aplicados las metas e indicadores que miden el desempeño (Currístine, 2005, Pág.131), hay diferencias entre ambas medidas, los indicadores de los productos se enfocan más en la mejora de la eficiencia, mientras que los de impactos se centran en la consecución de metas y costo-efectividad del presupuesto (Takahashi, 2009).
- 13 Para ver los usos más amplios de la evaluación del desempeño, ver OECD, 2007, Págs. 11 y 50.
- 14 Ver: Aguilar, 2006; Guzmán y Marcel, 2008, Pág. 316; Kromann, Groszyk y Bühler, 2002, Pág. 8; OCDE, 2007, Págs. 49, 75, y 78; Ruiz y Caamaño, 2008, Pág. 35; Van Nispen, 2006, Pág. 38; y Zapico, 2008, Pág. 200, entre otros.

# CAMBIO DE ACTITUD

## Gestión pública y evaluación del desempeño

C.P. Salvador Vega Casillas



### El contexto internacional

En el transcurso de estos últimos quince años y haciendo referencia específica a los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organismo al que México se asoció en la década anterior, se ha encontrado que en un buen número de éstos se han realizado importantes esfuerzos destinados a la construcción o modernización de sistemas de evaluación que permitan a sus respectivos gobiernos, tomar mejores decisiones relacionadas con el perfeccionamiento de su gestión y que, a fin de cuentas, ésta se traduzca en una elevación primordial del grado de satisfacción de sus ciudadanos.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, se ha presentado una brecha entre la formulación, el diseño y la ejecución de las políticas, respecto a los resultados que se obtienen de ellas.

En el mismo periodo, diversos países rompieron paradigmas en cuanto al enfoque de la administración de los recursos públicos, debido a la necesidad de hacer más con los mismos insumos y rendir cuentas a los ciudadanos, cada vez mejor informados y más exigentes, con la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos.

En un acercamiento a las experiencias latinoamericanas (el caso de México se comentará más adelante) resaltan los ejemplos de Argentina, Colombia y Chile. De acuerdo con la opinión de expertos en la materia, este último constituye uno de los referentes más sobresalientes, ya que, en la actualidad, cuenta con un sistema de gestión vinculado al presupuesto que entre sus herramientas incluye: el establecimiento de indicadores de desempeño ligados a metas, un sistema de evaluaciones a programas y a nivel institucional, un programa de mejoramiento de la gestión asociado al pago de incentivos a funcionarios públicos por desempeño, y un fondo concursable relacionado con matrices de marco lógico, que sirve, entre otras cosas, para que los ministerios (y programas) compitan por financiamiento.

De cierto modo, todos los modelos desarrollados o mejorados coinciden en el propósito fundamental de evaluar el desempeño de la gestión, pero también se pueden identificar notables diferencias en cuanto a la forma, los instrumentos, las metodologías, el alcance, y otros componentes de los sistemas que por razones lógicas, obedecen al más amplio contexto de cada país, como en nuestro caso.

Construir una gestión para resultados es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos, así como generar información relevante, oportuna y de calidad que sea utilizada en la toma de decisiones.

### La evaluación en México

En lo que respecta a la experiencia mexicana, han existido valiosos esfuerzos de administraciones anteriores por instrumentar sistemas de evaluación. Sin embargo, estos sistemas debieron enfrentar toda clase de barreras culturales, estructuras organizacionales, complejidad normativa, capacitación y sistemas de información de capacidad limitada, en comparación con los que se dispone en la actualidad.

En este sentido, a finales del sexenio anterior, las Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP), en forma coordinada, revisaron los diferentes sistemas y tipos de evaluación implementados por las dependencias y entidades, así como las experiencias de otros países en materia de evalua-

La naturaleza del SED no es sólo presupuestaria, su fin es evaluar a la gestión pública para propiciar iniciativas de mejora, detección y adopción de mejores prácticas, así como fomentar un cambio de actitud en el servicio público»



C.P. Salvador Vega Casillas  
Secretario de la Función Pública  
[vega@funcionpublica.gob.mx](mailto:vega@funcionpublica.gob.mx)

ción del desempeño, principalmente, en países miembros de la OCDE y de la región latinoamericana como es el caso de Chile.

En marzo de 2006 se promulgó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y su reglamento, que establecen de manera obligatoria la evaluación del desempeño con base en indicadores de resultados para la totalidad de las instituciones de la Administración Pública Federal (APF).

En mayo de 2006, con el apoyo y asesoría del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se inició la definición de los componentes y el modelo de evaluación del desempeño para México; modelo que se concluyó en febrero de 2007, en el que, además de la SHCP y la SFP, se consideró la participación de la Presidencia de la República, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

En la presente administración y para dar inicio, de una manera fortalecida, a un nuevo modelo de administración presupuestaria con enfoque a resultados, el Gobierno Federal impulsó ante el Congreso de la Unión una serie de reformas jurídicas (aunado al sustento que brindan los ordenamientos como la Ley de Planeación y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, entre otros), destacando las concernientes a la propia LFPRH que recientemente se había emitido.

Estas reformas dieron origen a dos directrices: la evaluación de programas (asignada a la SHCP y CONEVAL) y la Evaluación de la Gestión Pública (competencia de la SHCP y la SFP).

En cuanto a la segunda, la LFPRH en su Art. 111 dicta que la SHCP y la SFP verificarán los resultados y la ejecución de los programas y presu-

puestos a cargo de las dependencias y entidades, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); asimismo, señala que los indicadores que cada institución establezca en el marco del SED, formarán parte del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, a efecto de vincular los resultados con la asignación de recursos. En consecuencia, los resultados presentados serán considerados en el proceso presupuestario de los ejercicios fiscales posteriores.

El SED entonces surgió con la premisa de generar una manera innovadora de asignar y ejercer el presupuesto, y se define como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, con base en los indicadores estratégicos y de gestión, para conocer el impacto social y económico de los programas y proyectos, además de permitir al sector público elevar sustancialmente su productividad y modernizar procesos específicos en beneficio de la población.

El SED dispone de un componente denominado Presupuesto basado en Resultados (PbR), constituido como un nuevo enfoque de gestión pública para incentivar el logro de resultados, el cual requiere modificar y mejorar de manera estructural las decisiones y medidas de la programación, presupuestación y ejercicio del gasto, haciendo énfasis en la evaluación de los programas de gobierno.

Cabe señalar que, a partir del ejercicio fiscal de 2007, el PEF incluye lineamientos que proporcionan los elementos para llevar a cabo las evaluaciones, al requerir desde la elaboración de la Matriz de Marco Lógico (MML) de indicadores y los sistemas de monitoreo, hasta la definición de objetivos estratégicos por parte de las dependencias y entidades.

Asimismo, la SHCP emitió en julio de 2007 los Lineamientos Generales para el Proceso de Programación y Presupuestación para el ejercicio fiscal 2008; en agosto de 2007, dio a conocer el Manual de Programación y Presupuesto 2008, y diseña el Sistema de Captura y Seguimiento de la Apertura Programática Presupuestaria y la matriz de Indicadores Estratégicos y de Gestión.

Pero, la naturaleza del SED no es sólo presupuestaria, su fin más importante es evaluar a la gestión pública para propiciar iniciativas de mejora, detección y adopción de mejores prácticas y, sobre todo, fomentar un cambio de actitud en el servicio público.

## El SED surgió con la premisa de generar una manera innovadora de asignar y ejercer el presupuesto»

### Evaluación con nuevas directrices

En la búsqueda por incrementar la productividad en el uso de los recursos públicos, la SFP consideró necesario implementar acciones de modernización de la gestión pública, mediante la instrumentación del Programa de Mejoramiento de la Gestión Pública (PMG), que busca mejorar la eficiencia y eficacia de los recursos humanos y materiales de la APF, así como mejorar los estándares de calidad en la prestación de servicios, bajo un conjunto de principios ordenadores, denominado Programa Marco, que permita identificar áreas de mejoramiento de la gestión, comunes para todas las instituciones del Gobierno Federal.

Asimismo, se ha iniciado el acercamiento con algunas entidades federativas para establecer convenios de desempeño. Entre las ventajas que ofrecen estos instrumentos jurídicos se destacan las siguientes:

- Obligan a los ejecutivos y al personal involucrado a identificar, explicitar y analizar la misión institucional, con lo cual se transforman en instrumentos del planeamiento estratégico que permiten reasignar recursos financieros y humanos hacia los objetivos y actividades centrales de la institución.
- Ofrecen un respaldo formal a las actividades dispuestas por la gerencia contra las presiones de grupos de interés particular, tanto internos como externos a la organización.

La reforma efectuada en 2007 al Art. 61 de la LFPRH, estipuló que el Ejecutivo debía establecer un Programa de Mediano Plazo (PMP) para promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública de la Administración Pública Federal, mediante acciones que modernicen y mejoren la prestación de los servicios públicos, promuevan la productividad en el desempeño de las funciones de las dependencias y entidades y reduzcan los gastos de operación. Dichas acciones se encontrarían orientadas a lograr mejoras continuas de mediano plazo a fin de permitir, como mínimo, medir con base anual su progreso.

En febrero de 2009 se publicaron las disposiciones para la operación del PMP, entre las que se destacó el mandato para que las dependencias y entidades elaboraran indicadores cuantificables y concretos, para medir los resultados de las políticas, estrategias y medidas de gasto en la ejecución de sus programas.

Asimismo, con el objetivo de dar seguimiento a los resultados de su gestión, se desarrolló una plataforma informática llamada Sistema de Indicadores para Mejorar la Calidad del Gasto y la Gestión Pública, en la cual las instituciones comenzaron a reportar en abril pasado.

### Componentes de la evaluación

La evaluación de la gestión pública orientada hacia la mejora, tiene como principio fundamental la innovación.

La propuesta es romper el paradigma de la evaluación para establecer un esquema de sanciones y responsabilidades por uno que propicie mejoras y rediseños.

Esto implica modelos de evaluación que consideren en su definición el involucramiento horizontal de los servidores públicos y, sobre todo, la evaluación de la percepción ciudadana de los bienes y servicios que oferta el gobierno.

El universo sujeto a evaluación se subdividió en:

- A. Políticas públicas.
- B. Instituciones.
- C. Programas federales y/o sociales sujetos a reglas de operación.
- D. Recursos federalizados.
- E. Áreas.
- F. Servidores públicos.

En lo que respecta al gasto federalizado, canalizado a los gobiernos estatales y municipales vías transferencias,

subsidios y apoyos, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en su Art. 49, fracción V, y la LFPRH, en su Art. 85, fracción I, establecen que deben evaluarse los resultados obtenidos con estos recursos.

Además, se aclara que esto no se aplica a las participaciones, porque son recursos que los gobiernos de las entidades federativas y ayuntamientos se aplican y evalúan en los términos de las disposiciones locales.

Por lo tanto, los componentes del gasto federalizado, diferentes de las participaciones, también están sujetos a medidas de rendición de cuentas y transparencia, entre las que destaca la operación de un sistema de información que, mediante Internet, permite a las entidades federativas y a los municipios reportar, trimestralmente, tanto la información financiera como el avance en el logro de las metas correspondientes.

## Instancias de evaluación

Los principales evaluadores en el marco del SED son:

- **Coordinadoras de sector.** A cargo de coordinar la formulación y operación de los programas y proyectos sujetos a evaluación.
- **SHCP y CONEVAL.** Como se mencionó, a estas instancias les corresponde evaluar los programas federales y/o sujetos a reglas de operación.
- **SFP y SHCP.** Conforme a la reforma efectuada a la Ley Orgánica de la APF en octubre de 2007, concretamente a los Arts. 31 y 37, les compete validar los indicadores estratégicos y llevar a cabo la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, es decir, los resultados de la gestión pública.
- **Cámara de Diputados.** Como instancia de control externo, recibe los informes de las evaluaciones para los efectos de fiscalización (mediante la ASF) y para su consideración en la asignación de los recursos en el PEF de los años subsecuentes.

Conviene mencionar que la SFP está llevando a cabo un replanteamiento en el enfoque de las auditorías que, tradicionalmente, realiza para dirigirlas en forma primordial al desempeño. Que el resultado inmediato de las auditorías sea la mejora y transformación de normas, procesos y estructuras.

En adición, existen otras instancias que participan de manera indirecta en el proceso de evaluación del desempeño, tales como universidades y despachos con-

sultores al realizar las llamadas evaluaciones externas a los programas federales y/o sociales sujetos a reglas de operación, organismos multinacionales por medio de estudios, como la OCDE, el Banco Mundial y el BID, entre otros, así como por los medios de comunicación, investigadores y sectores académico y empresarial.

## La evaluación de la gestión pública orientada hacia la mejora, tiene como principio fundamental la innovación»

### Destinatarios de la información

La información debe contener los suficientes atributos y características para satisfacer, al menos en buena parte, los requerimientos de sus principales usuarios y destinatarios:

- La ciudadanía en general.
- El titular del Ejecutivo Federal.
- Las propias instituciones evaluadas.
- Las dependencias globalizadoras.
- El Congreso de la Unión.
- Los gobiernos estatales y municipales.
- Los partidos políticos.
- Las organizaciones sociales.
- Los investigadores y analistas.
- El sector productivo.
- Los medios de comunicación.
- Las administraciones subsecuentes.
- Los organismos internacionales.
- Los gobiernos de otros países.

### Retos

La implementación del modelo de evaluación del desempeño tendrá que enfrentar los siguientes retos:

- Consolidar su operación.
- Administrar de manera óptima los aprendizajes para mejorar la calidad de la medición.

- Probar la eficacia de los mecanismos diseñados para utilizar los resultados de la evaluación en la mejora del proceso presupuestario, de la mejora de la gestión pública y de los resultados e impacto social.
- Vencer resistencias internas para la medición.
- Traducir la información a un lenguaje ciudadano.
- Ampliar el horizonte presupuestal con una visión multianual.
- Impulsar el cambio cultural en la administración pública de los tres niveles de gobierno.
- Capacitar a los servidores públicos responsables del ejercicio del gasto y del cumplimiento de las metas.
- Mejorar la calidad y la oportunidad de la información.
- Mejorar la calidad de los indicadores.
- Establecer incentivos por cumplimiento y consecuencias por incumplimiento.

La información presentada debe contener los suficientes atributos y características, para satisfacer los requerimientos de sus principales usuarios y destinatarios»

## Conclusión

Existe una enorme cantidad de literatura e información relativa al tema de la evaluación del desempeño, lo que demuestra los grandes y permanentes esfuerzos que diversos países, incluyendo el nuestro, están realizando para implementar un sistema de evaluación del desempeño, tanto de las instituciones públicas como de los programas que deben operar.

En este sentido, es alentador tener presente que somos más los países miembros de la OCDE, los cuales estamos tomando este enfoque a resultados, que aquéllos que lo están desechando.

En los últimos años, hemos procurado transitar de un sistema de evaluación de procesos y de cumplimiento normativo, a una gestión de la política de desarrollo so-

cial orientado al logro de resultados y a propiciar mejoras y transformaciones.

Esta última requiere de la conjunción de elementos normativos, políticos, técnicos y culturales, de sistemas de información de alto valor para la toma de decisiones de coordinación entre las diversas instancias de gobierno y de acuerdos sociales; de la sociedad y los actores políticos, así como de la generosidad para aportar las mejores propuestas para guiar a nuestro país a niveles superiores de desarrollo y justicia social, hacia la construcción del México que deseamos.

El modelo ha iniciado su despegue y aun cuando se haya ahorrado una cantidad considerable de tiempo al tomar en cuenta los errores y aciertos de otros países, todavía se tiene un largo camino por recorrer. La maduración del sistema es un proceso de mediano y largo plazo. Estamos en la etapa en la que el aprendizaje es más intenso. Pese a que los primeros signos de avance están próximos a vislumbrarse, debemos ser conservadores en nuestras expectativas y pacientes con los resultados.

Lo importante es no dejar este modelo a medio camino. Tenemos la ventaja de que ha sido diseñado con la participación de expertos externos y de organismos multinacionales que aseguran la imparcialidad y objetividad técnica del modelo.

A pesar de que los retos que enfrentaremos en los años venideros, tendrán que ver en gran medida con un contexto dinámico, cambiante y complejo, debemos ser capaces de mantenernos firmes ante los cambios de poder y ante las nuevas visiones ideológicas que afectan la estructura, asignación y administración del presupuesto.

Para ello, requeriremos de un gran consenso social para formular metas de largo plazo, no sólo con propósitos conceptuales, sino con indicadores que muestren el avance real de nuestro país, respecto a su propia circunstancia como a la de otras naciones.

En última instancia, la mejor evaluación del desempeño será la que hagan los beneficiarios de los programas, en lo particular; y en general, la sociedad en su conjunto, a quien debemos rendir cuentas y servir bajo los principios de honestidad, transparencia, eficiencia y eficacia. *P*

# Promoción SUSCRIPCIÓN ANUAL **Dofiscal 2010**

Promoción  
Especial\*

Algunos de nuestros  
Valores Agregados:



Actualización permanente  
de sus obras vía Internet



Agenda Electrónica  
Dofiscal



Newsletter



Reforma a la Ley del SS ELECTRÓNICO



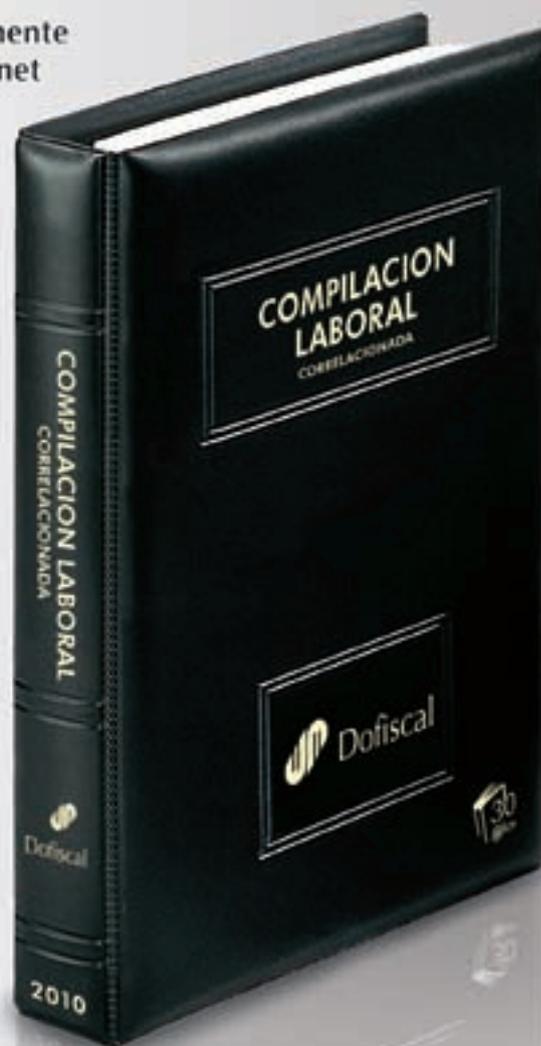
Dofiscard



Dofiscal al Día



Base de Consultas Laborales



 **Nueva FÓRMULA EDITORIAL**

\*Para mayor información, comuníquese con su ejecutivo.

**¡Renueve hoy!**  
...y obtenga grandes beneficios

5351 9503 o al 01800 200 3947 • [www.dofiscal.com](http://www.dofiscal.com)



**Dofiscal®**  
MÉXICO • COLOMBIA • ARGENTINA • CHILE

# RENDICIÓN DE CUENTAS

## Medular en auditorías del desempeño

C.P.C. Arturo González de Aragón Ortiz



Una característica central de la democracia moderna es la rendición de cuentas a la sociedad, por parte de las instituciones y los servidores públicos. La fiscalización superior tiene como objetivo central garantizar a la ciudadanía el uso adecuado de los recursos públicos, atendiendo a los criterios de eficiencia, eficacia y economía en los bienes y servicios que el Estado tiene la obligación de proporcionar.

La creciente complejidad de la administración pública, aunada a la limitación en la cantidad de recursos disponibles y a una gama más amplia de necesidades sociales que satisfacer, obliga a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) a actuar de manera proactiva y a trascender los esquemas tradicionales de revisión que, aun teniendo la máxima importancia, no tienen el suficiente alcance para analizar situaciones más complejas.

En la actualidad, existen programas de gobierno que son implementados con el concurso de diversas entidades que buscan satisfacer una variedad de objetivos y que atacan a un determinado problema, desde un ámbito multidisciplinario. Si las ESF se limitaran a aplicar auditorías de cumplimiento financiero o legal, aunque se obtendrían algunos resultados, no se podría determinar si el programa en cuestión está cumpliendo sus objetivos.

Esta situación obliga al Estado a asumir una nueva perspectiva, que hace del ciudadano receptor de los beneficios de los programas públicos un cliente que demanda calidad en el servicio que está obteniendo a cambio de sus contribuciones. La evolución de la administración tradicional, basada en el cumplimiento de la normativa que sustenta la acción del ente auditado y la regularidad contable de su operación, ha dado paso a una administración más compleja que se evalúa por medio de indicadores de resultados sobre el cumplimiento de la gestión gubernamental, en términos de calidad, costo, eficiencia, equidad, pertinencia e impacto de las acciones emprendidas.

## La auditoría de desempeño se estructura sobre los principios de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización»

En otras palabras, en la administración tradicional, la auditoría tiende a centrarse en establecer si las reglas se han cumplido y aplicado, y no en que si las reglas sirven al objeto que se propone; mientras que, en la administración por resultados se busca el cumplimiento de objetivos y metas de políticas y programas públicos, más que el cumplimiento de la norma y la comprobación del gasto.

De esa manera, la práctica de un tipo especial de auditorías que atienda a los factores mencionados permite a la EFS, tener un panorama más claro de la realidad en la aplicación de los programas y políticas públicas: las auditorías al desempeño.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) define a las auditorías de desempeño como un examen independiente de la eficiencia y de la eficacia de las actividades, programas u organismos de la administración pública, prestando la debida atención a la economía, con el propósito de llevar a cabo mejoras a las acciones de gobierno.

Una auditoría al desempeño se refiere a la práctica de una revisión sistemática, interdisciplinaria, organizada, objetiva, propositiva, independiente y comparada del impacto social de la gestión pública y de la congruencia entre lo propuesto y lo obtenido.

Su objetivo es evaluar el grado y forma de cumplimiento del ente auditado con su objeto social, promover una gestión gubernamental responsable, honesta y productiva, proponer la adopción de las mejores prácticas de gobierno y fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.

La auditoría de desempeño se estructura sobre los principios de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización. Se realiza con enfoques

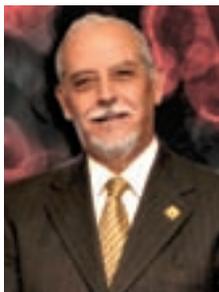
multidisciplinarios, rigor metodológico, imparcialidad, independencia, confidencialidad, objetividad, actitud constructiva e integridad. Consiste en la utilización de métodos de investigación de las ciencias sociales y de las normas de auditoría gubernamental, para verificar y evaluar los resultados y los costos de las políticas públicas, así como los impactos y beneficios para la sociedad.

Sus recursos fundamentales son la medición de los resultados de las políticas públicas comparadas contra las declaraciones implícitas o explícitas de los objetivos de los programas públicos y de los medios para su implementación, así como el análisis de los procesos operacionales para evaluar qué tan bien están operando los programas públicos.

La auditoría de desempeño es una evaluación de la eficacia del **quehacer público**, midiéndola por resultados con indicadores estratégicos y de impacto; de la **eficiencia**, medida por la fidelidad de la operación al diseño del programa, con indicadores de gestión y comparándolos con las mejores prácticas gubernamentales, y de la **economía**, por el costo de la política pública contra los resultados.

La auditoría de desempeño comprueba el impacto de las políticas públicas sobre la población objetivo, mediante indicadores de calidad, por lo que valora el grado de satisfacción ciudadana por la implementación de aquéllas. Finalmente, analiza el comportamiento de los actores, tanto de las instituciones encargadas de poner en práctica la política pública como de los operadores.

Los objetos de la auditoría al desempeño son: la política pública, los programas, la organización y la dirección. La política pública suele definirse como la actividad dirigida a lograr determinados propósitos en un plazo determinado; los progra-



C.P.C. Arturo González de Aragón Ortiz  
Auditor Superior de la Federación  
agonzaleza@asf.gob.mx

mas, como un conjunto de medios interrelacionados para aplicar una política determinada; la organización, como la suma de personas, estructuras y procesos que se proponen para lograr determinados objetivos, y la dirección, el conjunto de decisiones, acciones y reglas para la conducción de una política pública.

Las auditorías de desempeño buscan alcanzar las siguientes metas:

- Proporcionar un examen independiente de las políticas públicas.
- Examinar la validez y fiabilidad de los sistemas de medición del desempeño.
- Proporcionar análisis independientes de los problemas de economía, eficiencia y eficacia de las actividades gubernamentales.
- Evaluar en qué medida se han logrado los propósitos u objetivos propuestos por las políticas públicas.

## La auditoría de desempeño es una evaluación de la eficacia de: el quehacer público, la eficiencia y la economía»

Las auditorías de desempeño no pueden poner en tela de juicio los objetivos y las decisiones de la política, pero sí el hecho de que las metas o los objetivos consignados sean demasiado vagos, entren en conflicto con otros objetivos o sean incongruentes con las distintas políticas públicas. La auditoría de desempeño no cuestiona los objetivos políticos, pero puede señalar las consecuencias de una política determinada y sus efectos.

Dado que las auditorías al desempeño tratan con una diversidad de perspectivas que abarcan el sector público, no sería posible ni conveniente proponer normas comunes de auditoría detalladas que abarcaran todas las situaciones. En consecuencia, se requiere que los auditores apliquen sus propios juicios profesionales a las diversas situaciones que surgen en el curso de las auditorías de desempeño.

En México, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha llevado a cabo un número creciente de auditorías al desempeño: en el año 2000 se hicieron 24; en 2001 se hicieron 30; para 2002, 24; misma cifra para 2003; en 2004 se efectuaron 44; 51 para 2005; 72 en 2006, y para 2007, 190, sumando un total de 459, en el periodo de 2000 a 2007.

Los temas son muy variados, por ejemplo, en Petróleos Mexicanos destaca la evaluación de las actividades de exploración, explotación y producción de hidrocarburos, el ritmo de reposición de reservas de crudo y gas, así como la investigación y desarrollo tecnológico en materia petrolera.

En el sector salud, se evaluaron, entre otras, las acciones realizadas para la prestación de los servicios de salud, las ciencias médicas y la nutrición, la atención médica, la investigación científica, y la formación y capacitación de recursos humanos calificados, la evaluación de instituciones de salud especializadas y el mejoramiento de las condiciones de salud de la población.

Respecto a la seguridad social en México se revisaron las acciones realizadas para el otorgamiento de los servicios médicos y de las prestaciones económicas y sociales, el derecho a la salud, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, los productos y medicamentos en tiendas y farmacias, y la eficiencia de su operación.

Otras auditorías al desempeño versaron sobre servicios de educación pública; el patrimonio arqueológico e histórico; el Programa Oportunidades y la Integración del Padrón de Beneficiarios de los programas de desarrollo social; los programas de agua potable y alcantarillado; la generación, transmisión, transformación, control, distribución y comercialización de energía eléctrica; la operación de la infraestructura marítimo-portuaria; los servicios de inteligencia para la seguridad nacional y las áreas naturales protegidas, por citar algunas.

Así pues, las auditorías al desempeño son una importante herramienta para la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas y el mejoramiento de las acciones de gobierno. Las dificultades técnicas que entrañan su instrumentación y práctica ocasionan que sólo las EFS que hayan alcanzado un determinado nivel de desarrollo puedan llevarlas a cabo con la extensión, el conocimiento y la profundidad que se requieren.

Es compromiso de la Auditoría Superior de la Federación ampliar la cobertura de sus auditorías al desempeño, puesto que ayudan a los entes auditados a:

- Detectar fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora.
- Cumplir con sus objetivos y metas y a optimizar su gestión, contribuyendo así a un aprovechamiento de los recursos públicos, más adecuado.
- Ofrecer un mejor servicio a la sociedad, a la que se deben todos nuestros esfuerzos. 

- Bases para la Recuperación
- Sistema Financiero
- Impulso al Comercio
- Condiciones Laborales y Bono Demográfico
- Estado de Derecho

## MOTORES PARA LA RECUPERACIÓN



La participación en la Convención Nacional IMEF es el elemento que hace de ella, la más prestigiada de la comunidad financiera y económica de nuestro país.

Nuestro ambicioso programa técnico incluye conferencistas Internacionales.

### Cuota de inscripción a Convención

Agosto: Socios \$11,000 más IVA,

No Socios \$13,000 más IVA

Asociados con beneficios por antigüedad,  
50% de la cuota vigente en el mes.

### Hotel Hilton Guadalajara

- Categoría Gran Turismo

\$1,550 más impuestos,

por noche en habitación sencilla o doble

Tels. 0133 36780510, 0133 36780505

Lada sin costo 01 800 364 5800,

con Adriana Alcazar

### Informes: IMEF, A.C.

Patricio Sanz 1516, Col. Del Valle

C.P. 03100 México, D.F.

Tel. (0155) 5559-8366

Fax: 9151-5127

E-mail: ialvarez@imef.org.mx

cimef@imef.org.mx

# AUDITORÍA AL DESEMPEÑO

Dr. David Manuel Vega Vera

Las instituciones gubernamentales, al recibir recursos públicos de la sociedad, están obligadas a rendir cuentas de la calidad de su gestión y, por ende, a evaluar su desempeño en respuesta a la confianza que la misma sociedad les ha brindado. Por ello, es que la auditoría al desempeño se entiende como un instrumento técnico para consolidar los proyectos gubernamentales.



La responsabilidad de los servidores públicos en el uso de los recursos gubernamentales ha pasado de ser una visión con énfasis en procedimientos, controles y regulaciones, a una donde la responsabilidad en los resultados y el funcionamiento de la gestión pública son la parte medular de la recaudación y ejercicio del gasto.

Mediante la auditoría al desempeño se tiene la posibilidad de evaluar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, así como el logro de los fines sustantivos del ente o actividad auditados, y con ello contribuir a mejorar la adecuada prestación de los diversos servicios que ofrece el gobierno. De igual manera, este tipo de auditorías tiene como responsabilidad verificar la veracidad de la información.

En México se reconoce la importancia de instrumentar procedimientos de medición y evaluación de la gestión pública, la transparencia en el uso y el destino de los recursos públicos, además de la rendición de cuentas, como elemento para legitimar a los poderes públicos.

Al respecto, el Gobierno Federal ha emitido diversas disposiciones legales en materia de presupuesto, gasto público y fiscalización, resaltando las que aparecen en el cuadro 1 que, como se observa, la evaluación del desempeño se realizará por el Gobierno Federal y estatal, mediante instancias de evaluación, independientes, y la auditoría sobre el desempeño corresponde a las entidades de fiscalización, siendo la Auditoría Superior de la Federación (ASF) la que más experiencia ha desarrollado en la materia.

Cuadro 1		
Fecha de publicación	Disposición	Comentario
30 de marzo de 2006	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), se establece dentro de la programación y presupuestación del gasto público, y se obliga a incluir en el anteproyecto de presupuesto los indicadores que permitan establecer parámetros de medición de los logros a alcanzar.
30 de marzo de 2007	Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal	La SHCP, la SFP y el CONEVAL publicaron los lineamientos que tienen por objeto regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal.
1 de octubre de 2007	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (reforma a los Arts. 85 y 110)	Establece la evaluación de los recursos federales a los tres niveles de gobierno y señala que la evaluación del desempeño, se realizará verificando el grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en los indicadores estratégicos y de gestión.
7 de mayo de 2008	Decreto de reforma constitucional en materia de gasto y fiscalización	Se contempla la obligación de evaluar los resultados de la ejecución o aplicación de los recursos (evaluación de resultados); se establece que los gobiernos federal y estatales contarán con sus propias instancias de evaluación independientes (distintas a los órganos de fiscalización); que la evaluación del gasto federalizado se sujete a la legislación federal y se incluye como actividad de fiscalización la realización de auditorías sobre el desempeño. Asimismo, se establecen diversos criterios tendentes a homologar a los entes de fiscalización del país.
31 de diciembre de 2008	Ley General de Contabilidad Gubernamental	Se establece que la información presupuestaria y programática que forme parte de la cuenta pública, deberá relacionarse en lo conducente con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo e incluir los resultados de la evaluación del desempeño de los programas federales, de las entidades federativas, municipales y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Asimismo, se instrumenta el uso de indicadores que permitan determinar el cumplimiento de las metas y objetivos de cada uno de los programas.



Dr. David Manuel Vega Vera  
 Contador Mayor de Hacienda de la ALDF  
[david\\_vega@smhaldf.gob.mx](mailto:david_vega@smhaldf.gob.mx)

En el año 2007, como parte de la revisión a la cuenta pública del ejercicio fiscal de 2005, se inició en la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la práctica de revisiones de las denominadas: Auditorías al desempeño. A partir de entonces, en la fiscalización de las cuentas públicas de 2006 y 2007, se ha incrementado la práctica de este tipo de auditorías, las cuales tienen como objetivo evaluar el desempeño del ente auditado y verificar la congruencia de la acción gubernamental con las prioridades del Distrito Federal; además, en algunos casos, se ha realizado la evaluación de la calidad del servicio prestado y la percepción del beneficiario del mismo.

En el trabajo de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), como entidad de fiscalización, la auditoría de desempe-

ño es parte fundamental para la revisión del ingreso y gasto, ya que ésta permite emitir recomendaciones para fortalecer los mecanismos para asegurar un uso eficiente de los recursos públicos. Hasta la fecha se han practicado 12 auditorías de este tipo.

Las auditorías de desempeño en la CMH se iniciaron con la colaboración metodológica de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). A partir de la segunda revisión, la CMH ha venido desarrollando una metodología propia, de acuerdo con las características específicas del Distrito Federal, para lo cual se han utilizado como principal referencia los pronunciamientos de la ASF, de la Secretaría de la Función Pública, de la Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, y del Instituto Internacional de Auditores Internos (IIA).

**Cuadro 2. Auditorías de desempeño practicadas por la CMH (2005-2007)**

Cuenta pública	Ente auditado	Rubro o programa
2005	Caja de previsión para trabajadores a lista de raya del Gobierno del Distrito Federal	Programa 16, <i>Pensiones, jubilaciones y ayudas</i>
2006	Secretaría de Salud	Programa 17, <i>Protección social</i>
2006	Secretaría de Transportes y Vialidad	Programa 27, <i>Regulación del transporte urbano</i>
2006	Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal	Programa 13, <i>Fomento y desarrollo a la educación y el deporte</i>
2006	Secretaría de Salud	Programa 15, <i>Servicios de salud</i>
2006	Delegación Cuauhtémoc	Ventanilla Única
2006	Fondo de Seguridad Pública del Distrito Federal	Programa 06, <i>Procuración de justicia, Fondo de Seguridad Pública del Distrito Federal</i>
2007	Secretaría de Gobierno	Programa 09, <i>Readaptación social</i>
2007	Secretaría de Transportes y Vialidad	Programa 27, <i>Regulación del transporte urbano</i>
2007	Consejería Jurídica y de Servicios Legales (Registro Público de la Propiedad y del Comercio)	Programa 11, <i>Administración pública</i>
2007	Delegación Xochimilco	Programa 26, <i>Regulación y prevención de la contaminación y preservación de los recursos naturales</i>
2007	Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal <sup>1</sup>	Programa 07, <i>Seguridad pública</i>

La metodología para llevar a cabo una auditoría al desempeño en la CMH, se agrupa en cuatro fases:

- **Estudio general y conclusiones preliminares.** Tiene como finalidad integrar la información que permita un conocimiento amplio y completo del ente y rubro sujeto a revisión, desde el marco jurídico que regula sus funciones, su operación, estructura, recursos, sistemas de planeación e información y, en su caso, los indicadores institucionales de desempeño, o bien, identificar las alternativas que tendrá el auditor para evaluar los aspectos involucrados con el concepto sujeto a auditoría, culminando con una evaluación preliminar que identifica, entre otros aspectos, los factores críticos de desempeño, con lo cual podrá hacer una adecuada planeación de la auditoría.
- **Planeación.** Con base en los resultados obtenidos del estudio general, el auditor prepara la auditoría describiendo, claramente, los programas, áreas, funciones y procesos que van a ser objeto de la auditoría. De igual manera se definen los procedimientos de auditoría y alcances que tendrá la revisión, y se elabora el programa detallado de la auditoría.
- **Ejecución.** Se realizan las actividades planeadas que resultaron del estudio preliminar, y se aplican los indicadores de desempeño y referentes descriptivos, relevantes en el desempeño del ente y rubro sujeto a auditoría, para evaluar el cumplimiento de las funciones sustantivas y la calidad de las acciones emprendidas.
- **Elaboración del informe final de auditoría.** En la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) se cuenta con los lineamientos para la formulación de conclusiones, confronta, revisión y presentación de los informes finales de auditoría.

Una vez entregado el informe final de auditoría a la Comisión de Vigilancia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se comunica a los entes auditados el resultado de la auditoría y las acciones recomendadas para que, en un plazo de 30 días, los auditados informen respecto a su atención. Asimismo, la CMH cuenta con una metodología para dar seguimiento a la implantación de las acciones recomendadas.

Sin embargo, al realizar auditorías al desempeño se presenta una serie de dificultades que el auditor debe resolver utilizando su preparación técnica y capacidad profesional, a efecto de cumplir con los objetivos de cada revisión. Al respecto sobresale lo siguiente:

- En los reportes que integran la cuenta pública, se observa que no contienen información relacionada con

las prácticas formales de gobierno o de gestión de riesgos, de los entes sujetos de fiscalización, lo que dificulta evaluar el desempeño de las prácticas formales de gobierno y la vinculación del riesgo con las estrategias dictadas, para el cumplimiento de los objetivos del ente auditado.

## Mediante la auditoría al desempeño se tiene la posibilidad de evaluar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas»

- Es necesario fomentar que se incluya como parte de la cultura de rendición de cuentas, la presentación de informes que permitan establecer juicios sobre el desempeño de los sujetos de fiscalización, ya que, actualmente, en la mayoría de las cuentas públicas de las entidades federativas se incluye información presupuestal y financiera y, en algunos casos, cualitativa de la gestión gubernamental. Sin embargo, no se presentan datos que permitan evaluar o comprobar el desempeño, por lo que el auditor enfrenta la necesidad de construir indicadores alternos o paralelos que permitan cumplir con los objetivos planteados en su revisión.
- Un reto común de las entidades de fiscalización y las unidades de evaluación de desempeño, es la creación de indicadores institucionales de desempeño que sean aplicados a funciones y servicios similares a cargo del sector público, los cuales servirán como referentes para medir el desempeño, esta situación se estima será superada en los próximos años, pues requiere la construcción de series de datos con enfoque en el desempeño.

Por último, debe ser una tarea de las instituciones públicas y privadas interesadas en la evaluación y auditoría al desempeño, aportar su experiencia técnica para desarrollar una metodología aplicable a las características y entorno específico de la Federación, entidades federativas y municipios, con lo cual estaremos en camino para construir un sistema nacional de auditoría y evaluación al desempeño.

Cabe mencionar que para dichos fines, en lo que corresponde a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el pasado mes de febrero se firmó un convenio de colaboración técnica con la Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C. 

1 Auditoría actualmente en ejecución.

# REVISIÓN INTERNACIONAL

## Entre pares sobre la práctica de auditorías de desempeño de la ASF

Lic. Roberto Salcedo Aquino

En agosto de 2008, 12 auditores internacionales revisaron la ejecución de las auditorías de desempeño de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). El dictamen del grupo revisor fue una opinión limpia, y se destacaron las buenas prácticas y áreas de oportunidad.

### Antecedentes

- **Origen de las revisiones entre pares.** Las revisiones internacionales entre pares se ubican en el contexto del Grupo Global de Trabajo (GWG, por sus siglas en inglés) de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Se efectúan para evaluar la medida en que la práctica de auditorías de la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) evaluada, opera de manera efectiva para generar información independiente, objetiva y suficiente, para que los miembros del parlamento o congreso correspondiente, conozcan el desempeño del gobierno y éste rinda cuentas.
- **Entidades de fiscalización superior revisadas.** Se han realizado revisiones entre pares a los miembros del GWG a las EFS de Canadá, 2003; EE.UU., 2004; Holanda, 2006; y México, 2008.
- **Propuesta de la ASF en el Grupo Global de Trabajo.** En mayo de 2005, en la Sexta Reunión del GWG, el Auditor Superior de la Federación, propuso una revisión internacional entre pares a la Auditoría Superior de la Federación.
- **Grupo revisor.** El grupo revisor se integró con auditores de la *Government Accountability Office* (GAO) de los Estados Unidos, líder de la revisión; de la *National Audit Office* (NAO) del Reino Unido y de la Oficina del Contralor de Puerto Rico. La *Office of the Auditor General* de Canadá (OAG), participó sólo en la elaboración de los términos de referencia.

### Trabajos preparatorios de la revisión

- **Reuniones de trabajo.** Como parte de los trabajos preparatorios de la revisión, se celebraron tres reuniones de trabajo con el grupo revisor: la primera, el 2 de noviembre de 2006, para tomar acuerdos en relación con la definición del alcance y criterios de la revisión, la integración del grupo revisor y la elaboración de un memorándum de entendimiento; la segunda, el 6 de noviembre de 2007, con el propósito de aclarar las dudas en relación con el año de la revisión, la revisión del manual de calidad, y establecer los objetivos y criterios de la revisión; y la tercera, el 15 de febrero de 2008, con el fin de discutir la propuesta de memorándum de entendimiento y realizar presentaciones sobre los temas propuestos por el líder revisor (la GAO).
- **Elaboración, revisión y firma del memorándum de entendimiento.** En noviembre de 2006, la ASF entregó un proyecto de memorándum de entendimiento a la GAO, a la NAO y a la OAG. En noviembre de 2007, se presentó el proyecto de memorándum ajustado con base en las observaciones de la OAG.  
  
En febrero de 2008, se llevó a cabo una reunión de trabajo con el grupo revisor para discutir el proyecto de memorándum; en abril de ese año se integró la versión final, misma que en mayo fue firmada por todos los representantes.
- **Requerimientos de información.** Una vez firmado el memorándum de entendimiento, y como parte de los trabajos preparatorios, el grupo revisor hizo diversos

Un objetivo de la revisión fue identificar mejores prácticas y realizar sugerencias a la ASF para fortalecer su ejecución de auditorías de desempeño»



requerimientos de información a la ASF. Además, se solicitó identificar los tipos de auditoría a las que correspondían las 36 auditorías de desempeño que llevó a cabo la AED para la revisión de la Cuenta Pública 2006, así como los recursos empleados en cada una y la metodología empleada para realizar las auditorías.

### Objetivo, alcance y enfoque de la revisión

- **Objetivo.** El objetivo de la revisión fue determinar si el Sistema de Gestión de la Calidad de la práctica de auditorías de desempeño de la Auditoría Superior de la Federación de México, está diseñado adecuadamente y ha operado con eficacia para proveer la certeza razonable de que la ASF cumple con la legislación vigente y con las normas de auditoría de la INTOSAI, así como para proporcionar a la Cámara de Diputados la información objetiva, imparcial y confiable sobre la gestión gubernamental.

Otros objetivos de la revisión fueron identificar las mejores prácticas y realizar sugerencias a la ASF para fortalecer su ejecución de auditorías de desempeño.

- **Alcance y criterios.** Se acordó evaluar el diseño y la instrumentación de la práctica de auditorías de

desempeño de la ASF, con base en los resultados de la revisión y en la fiscalización superior de la Cuenta Pública de 2006, presentada por ésta en marzo de 2008.

Los criterios utilizados en la auditoría entre pares se basaron en los principios de independencia y en las normas de auditoría de la INTOSAI, y en los requerimientos de los procesos de las auditorías de desempeño de la ASF, así como en la consideración de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en los Lineamientos Técnicos para las Auditorías de Desempeño y, en su caso, en los requerimientos aplicables establecidos como parte del Sistema de Gestión de la Calidad.

- **Enfoque.** El equipo de la revisión entre pares se comprometió a llevar a cabo una revisión independiente y objetiva, de conformidad con los principios de la revisión entre pares comúnmente aceptados. La revisión se desarrolló en tres etapas:

- Etapa I. Evaluación del diseño del Sistema de Gestión de la Calidad de la ASF.
- Etapa II. Evaluación de la implementación del Sistema de Gestión de la calidad.
- Etapa III. Reporte.



Lic. Roberto Salcedo Aquino  
Auditor Especial de Desempeño de la  
Auditoría Superior de la Federación  
[rsalcedo@asf.gob.mx](mailto:rsalcedo@asf.gob.mx)



## Los criterios utilizados en la auditoría entre pares se basaron en los principios de independencia y en las normas de auditoría de la INTOSAI»

Durante la etapa I, los revisores examinaron la documentación relacionada con el diseño del Sistema de Gestión de la Calidad de la ASF, así como las políticas y los procedimientos de las auditorías de desempeño, para determinar si la metodología de las auditorías de desempeño y este sistema, cumplen con los principales requerimientos legislativos, los principios de independencia de la INTOSAI y las normas de auditoría, con el objetivo de entregar a la Cámara de Diputados la información objetiva, independiente y confiable, respecto al desempeño de la gestión gubernamental.

La etapa II inició, el 4 de agosto de 2008, con la reunión de apertura en la que el personal de la ASF presentó cinco temas de interés para el grupo revisor: 1) Visión general de la ASF; 2) Planeación; 3) Independencia; 4) Administración de recursos humanos, y 5) Funciones y atribuciones de la Coordinación de Análisis y Seguimiento de la Gestión.

De conformidad con su programa de trabajo, el grupo revisor desarrolló en esta segunda etapa las siguientes actividades: entrevistas directas, verificación de papeles de trabajo, revisión de la competencia del personal auditor y confrontación de resultados.

Durante esta etapa, los revisores determinaron si las políticas clave y los controles identificados en la etapa I, fueron implementados apropiadamente durante el proceso de auditoría, con la meta de alcanzar los objetivos de acatar los requerimientos legales y las normas de auditoría de la INTOSAI, incluyendo los principios de independencia. Al concluir la etapa II, el líder del grupo revisor comunicó a la ASF los resultados de la auditoría.

Posteriormente, como parte de la etapa III, el líder revisor proporcionó a la ASF un informe preliminar, a efectos de recibir comentarios, antes de preparar la versión final del informe. El 4 de noviembre de 2008, el titular de la GAO entregó al Auditor Superior de la Federación el informe final de la revisión internacional entre pares, con lo cual se concluyó la tercera etapa.

### Resultados de la revisión internacional entre pares

- **Opinión del grupo revisor.** El Dictamen de la Revisión Internacional Entre Pares sobre la Práctica de Auditorías de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación fue limpio. En opinión del grupo revisor, el sistema de gestión de la calidad seguido por la Auditoría Especial de Desempeño (AED), durante la revisión de la Cuenta Pública 2006, fue diseñado de manera adecuada y operado eficazmente, para proporcionar a la Cámara de Diputados una certeza razonable del cumplimiento de la legislación vigente y de las normas de INTOSAI para la práctica de auditorías de desempeño.
- **Buenas prácticas.** El grupo revisor señaló las buenas prácticas siguientes: independencia, planeación general, planeación detallada de la auditoría, supervisión, monitoreo de la calidad, conducción y normas de auditoría, así como capacitación y competencia del personal.  
  
Se destacaron las aportaciones de la ASF a las mejores prácticas, como: la auditina, la matriz de decisión y la presentación en *power point*, entre otras.
- **Áreas de mejora.** Con el propósito de fortalecer la integración de los papeles de trabajo de la auditoría, el grupo revisor emitió las siguientes recomendaciones:

Folio 80/2008-2009. La Vicepresidencia de Fiscal del IMCP, mediante la CROSS, con base en el convenio de difusión celebrado con el IMSS, da a conocer el comunicado mediante el cual, la C.P. Francisca Gabriela Calles Villegas, Titular de la Coordinación de Corrección y Dictamen de dicho organismo, mediante oficio número 09 90 01 93 20/489, de fecha 8 de julio del 2009, solicita difundir a la membrecía, la información a considerar para la presentación del Dictamen para efectos del Seguro Social por el ejercicio fiscal de 2008, para aquellos patrones que aplicaron el beneficio de 5% en el pago de las cuotas patronales a su cargo.

Folio 81/2008-2009. El CEN del IMCP, en cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 1.04 del Reglamento del Proceso Electoral de este Instituto, da a conocer la propuesta de la Comisión Orientadora de Elecciones, que incluye el nombre de los colegas para ocupar los puestos de elección para el CEN, que quedarán vacantes al finalizar este periodo, así como los cargos que deberán ser ratificados en el Colegio Electoral, que se celebrará en la Cd. de México, el 21 de agosto de este año; para su conocimiento y entrega de la misma a los representantes designados como miembros del Colegio Electoral.

Folio 82/2008-2009. La Vicepresidencia de Fiscal del IMCP, mediante la CROSS, con base en el convenio de difusión celebrado con el INFONAVIT, da a conocer el comunicado mediante el cual, el Lic. Julio Miguel López Trosino, Gerente de Fiscalización de la Subdirección General de Recaudación Fiscal del INFONAVIT, mediante oficio SGRF/GF/3184/09, de fecha 16 de julio de 2009, solicita difundir a la membrecía, el calendario para la presentación de los Anexos del Dictamen Fiscal ante el INFONAVIT.

Folio 83/2008-2009. La Vicepresidencia de Fiscal del IMCP, mediante la AGAFF del SAT, les informa que el pasado 15 de julio de los corrientes, nos reunimos con el C.P. Luis Eduardo Natera Niño de Rivera, Administrador Central de Precios de Transferencia del SAT, con el Lic. Luis Eduardo Naranjo Espinoza, Administrador Central de Normatividad de la Operación Fiscalizadora del SAT, y con el C.P. Armando Moscú Galicia, Administrador de Normatividad de Dictámenes del SAT, para tratar, entre otros puntos: la publicación en el DOF de las reglas relativas al dictamen fiscal 2008; la fecha límite para presentar el dictamen fiscal 2008 y los avisos de recepción de los dictámenes fiscales 2008.

Folio 84/2008-2009. La Vicepresidencia de Fiscal del IMCP mediante la AGAFF, les informa que nos reunimos con el C.P. Luis Eduardo Natera Niño de Rivera, Administrador Central de Precios de Transferencia del SAT, con el C.P. Armando Moscú Galicia, Administrador de Normatividad de Dictámenes del SAT y con el C.P. Alberto Platas García, Subadministrador a Fiscalización de Precios de Transferencia del SAT, para tratar, entre otros puntos: el nuevo plazo para la presentación del dictamen fiscal 2008, la publicación en el DOF del acuerdo entre el SAT y el IMCP respecto del contenido del dictamen fiscal 2008 y los trabajos para la definición del contenido del dictamen fiscal 2009.

Folio 85/2008-2009. La Vicepresidencia de Fiscal del IMCP mediante la CROSS, con base en el convenio de difusión celebrado con el IMSS, da a conocer el comunicado mediante el cual, la C.P. Francisca Gabriela Calles Villegas, Titular de la Coordinación de Corrección y Dictamen de dicho organismo, mediante oficio número 09 90 01 93 20/463, de fecha 24 de junio del 2009, solicita difundir a la membrecía que el IMSS desarrolló una aplicación que permite realizar todos los trámites relacionados con el Dictamen de Contador Público para efectos del Seguro Social, denominado Sistema Único de Dictamen (SUDI), el cual permitirá hacer eficiente, ágil y transparente, de manera integral, la operación en las subdelegaciones del Instituto.

Folio 86/2008-2009. Como seguimiento al folio 59/2008-2009, respecto al nuevo proyecto de la "Norma de revisión de control de calidad profesional para Contadores Públicos dedicados a la práctica independiente", hacemos de su conocimiento que la auscultación en proceso, se prorrogará hasta el 31 de agosto de 2009, con la finalidad de recibir todos sus comentarios.

Folio 87/2008-2009. La Presidencia y Vicepresidencia de Fiscal del IMCP, informan que se tuvo una reunión con el Lic. Alberto Real Benítez, Administrador General de Auditoría Fiscal Federal del SAT, para darle seguimiento al tema del dictamen fiscal 2008.

Folio 88/2008-2009. La Vicepresidencia de Fiscal del IMCP mediante la AGAFF del SAT, informa que la membrecía del IMCP, ha planteado diversas dudas sobre el llenado y la problemática de la operación del SIPRED 2008, así como en algunos de sus anexos. Ante esto, se hizo llegar al C.P. Armando Moscú Galicia, Administrador de Normatividad de Auditoría Fiscal Federal del SAT, un documento que integra las dudas y planteamientos recibidos. Posteriormente, se recibió del C.P. Armando Moscú Galicia, el documento donde da respuesta a nuestros planteamientos.

Folio 89/2008-2009. La Vicepresidencia de Fiscal del IMCP mediante la AGAFF, informa que por problemas internos de programación de la fiscalización, no es posible acceder a la petición relativa a suspender hasta el 24 de agosto de 2009, las citas a los C.P.R., para llevar a cabo la revisión de sus papeles de trabajo.

Folio 90/2008-2009. La DGP, nos envía su CIRCULAR 01/2009, en la cual da a conocer la eliminación del uso del Formato de Pago Derecho SAT No. 5, para dar paso a una nueva modalidad de pago de Derechos, Productos y Aprovechamientos (DPA) denominada eSincro.

Folio 91/2008-2009. La Vicepresidencia de Fiscal del IMCP mediante la Comisión Representativa del IMCP ante las Administraciones Generales de Fiscalización del SAT (AGAFF), informa que se publicó, en el DOF, la Primera Resolución de Modificaciones a la RMF para 2009, la cual contiene los acuerdos celebrados entre el SAT y el IMCP, mismos que se dieron a conocer con anterioridad en el portal de Internet del SAT: [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx) y de diversos folios del Instituto.

Folio 92/2008-2009. La Vicepresidencia de Fiscal del IMCP informa que el día de ayer el SAT, dio a conocer mediante su página de Internet: [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx), el Anteproyecto de Anexos 1, 1-A, 3, 4, 7, 9, 11, 13, 14 y 15 de la RMF para 2009, así como el Anteproyecto de Formatos Fiscales, que están pendientes de su publicación en el DOF.

Folio 93/2008-2009. La Vicepresidencia de Fiscal del IMCP mediante la Comisión de Comercio Internacional, informa que el 6 de agosto de 2009, fue publicada en el DOF, la "Primera Resolución de Modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2009 y sus Anexos 1, 4, 13 y 22", la cual entrará en vigor el día de mañana, con excepción de aquellas disposiciones, cuya entrada en vigor se encuentra señalada de manera específica en los artículos transitorios de dicha publicación.

Folio 94/2008-2009. Se hace una cordial invitación para que los integrantes de la Contaduría Pública organizada, que cumplan con las características para la conformación de los Consejos Académicos de Elaboración de Reactivos, tengan oportunidad de participar, de manera proactiva, en este importante proyecto de la profesión contable en nuestro país.

Folio 95/2008-2009. La Vicepresidencia de Fiscal del IMCP por medio de la Comisión Representativa del IMCP ante las Administraciones Generales de Fiscalización del SAT (AGAFF), les informa que hoy, a través de una llamada telefónica con el Lic. Alberto Real Benítez, Administrador General de Auditoría Fiscal Federal del SAT, reconfirmamos el tema del plazo para la presentación del dictamen fiscal 2008.

Folio 96/2008-2009. La Vicepresidencia de Legislación, en conjunto con la CONPA, pone a disposición de la membrecía de este Instituto, el nuevo Boletín 3060, Relevancia y confiabilidad de la evidencia de auditoría.

Folio 97/2008-2009. La Vicepresidencia de Fiscal del IMCP mediante la Comisión Representativa del IMCP ante las Administraciones Generales de Fiscalización del SAT (AGAFF), informa que el día de ayer, a través de una llamada telefónica con el Lic. Alberto Real Benítez, Administrador General de Auditoría Fiscal Federal del SAT, reconfirmamos el tema del plazo para la presentación del dictamen fiscal 2008.

Folio 98/2008-2009. La Vicepresidencia de Fiscal del IMCP mediante la Comisión de AGAFF, informa que el día de hoy, a través de una llamada telefónica con el Lic. Alberto Real Benítez, Administrador General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administración Tributaria (SAT), el plazo máximo para la presentación de los dictámenes fiscales del régimen simplificado, es hasta el 7 de septiembre de 2009, el cual se dará a conocer en la página del SAT: [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx).

- Implementar un programa de capacitación.
- Desarrollar lineamientos y políticas específicas para documentar la auditoría en las áreas siguientes: muestreo estadístico, principales cambios en el proceso de auditoría, procedimientos utilizados para asegurar la confiabilidad de la información recibida y la consistencia de los papeles de trabajo.
- Sugerencias para fortalecer la práctica de auditorías de desempeño.
  - Incrementar la capacidad de los auditores en métodos cuantitativos y cualitativos.
  - Incrementar la claridad y comunicación de los resultados de los informes.

## Plan de acción de la ASF para atender las sugerencias del grupo revisor

- **Capacitación.** Se llevaron a cabo cursos para fortalecer los conocimientos de los auditores en los siguientes temas: métodos cuantitativos y cualitativos, papeles de trabajo y muestro estadístico.
- **Mejoras a la normativa.** Se efectuaron mejoras en los siguientes lineamientos técnicos: Núm. 3, *El resultado: El Onus Probandi*; Núm. 7, *Informe Final de Auditoría*; y Núm. 8, *Expediente de Auditoría*.

## Visitas de verificación

El grupo revisor tiene previsto visitar la ASF en un futuro próximo, con el fin de verificar la implementación de acciones relacionadas con la capacitación del personal auditor y las mejoras realizadas a los lineamientos técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño (AED).

## Conclusión

Los resultados de la revisión internacional entre pares muestran que en la práctica de auditorías de desempeño la Auditoría Superior de la Federación es par de las Entidades de Fiscalización Superior de clase mundial.

Con la revisión se comprobó que: se emplean procedimientos específicos para asegurar la independencia de la ASF; se planean de manera rigurosa las auditorías; se supervisan puntualmente los procesos de planeación, ejecución y elaboración de informes; se aplican normas estrictas de calidad; se utilizan normas rigurosamente metodológicas, desarrolladas por la propia ASF; se evalúa la competencia del personal, y se cuenta con un programa estratégico de capacitación. 



# MEDIR RESULTADOS

## Razones de peso en la política de desarrollo social

L.C. Gonzalo Hernández Licona

Después de las notorias olas de corrupción que se observaron en los gobiernos mexicanos en el pasado, las reglas del juego cambiaron de manera drástica y ahora se cuenta con un sinnúmero de controles en la Administración Pública Federal (AFP), para que el funcionario público tenga menos posibilidad de hacer un mal uso de los recursos. La corrupción no se ha abatido (no es claro que haya estudios rigurosos que muestren un cambio en la corrupción en estas últimas décadas), pero ahora hay una normatividad más estricta y compleja, para el ejercicio de los recursos.



Bajo esta óptica, si la corrupción fuera el único problema de la administración pública, bastaría con que los recursos se aplicaran conforme lo mandatan las múltiples normatividades, para que hubiera un gobierno eficaz y eficiente: las obras de infraestructura se harían en tiempo y forma, el reparto de los subsidios llegaría a los beneficiarios, los servicios se brindarían con calidad y, con ello, el gobierno estaría cumpliendo su tarea.

Por esta razón, las auditorías que por varios años se han tenido en la administración pública, han hecho hincapié en la fiscalización de las normas y los recursos fiscales. La auditoría tradicional tiene como objetivo princi-

pal la supervisión estricta del cumplimiento de las normas para la entrega y compra de servicios y productos. Hoy en día, la administración pública mexicana tiene un conjunto muy amplio de normas que rigen el trabajo diario e igual número de auditorías tradicionales.

Sin embargo, en México y en el mundo se ha observado que el estricto control de la aplicación de la norma no ha coincidido siempre con una mayor eficacia o eficiencia de los gobiernos. Los problemas sociales y económicos son múltiples y complejos, así como lo es el comportamiento humano y, por lo tanto, el ciudadano (quien es dueño de los recursos que se gastan en la política pública) espera mucho más que honestidad y cumplimiento de normas, para que haya buenos resultados en la administración pública.

Por ello, es que hoy en día en el mundo se habla de: gestión por resultados, desempeño por resultados, trabajo por resultados y presupuesto basado en resultados. Es decir, brindar resultados a los ciudadanos (en el cumplimiento de derechos, en tener un mayor bienestar o calidad en los servicios, por ejemplo) requiere de un conjunto de circunstancias, a veces complejas. Por tal motivo, ahora en los países democráticos y transparentes el centro del quehacer público es la consecución de resultados.

Sin embargo, para saber cómo obtener resultados en la administración pública se requiere información amplia sobre la lógica de las diferentes implementaciones, conocer el funcionamiento de los procesos de programas e instituciones, y bajo qué circunstancias una estrategia es útil y cuándo puede fallar, además, se requiere medir y muchas veces experimentar para saber cuál es el camino más eficaz y eficiente. Para asimilar esta complejidad de la administración pública, es necesario un conjunto de instrumentos de medición y análisis que vayan más allá del cumplimiento de la norma y la auditoría financiera, es decir, se requiere de la auditoría o evaluación del desempeño.

Ahora en los países democráticos y transparentes el centro del quehacer público es la consecución de resultados»

Ahora bien, no hay una definición única de la evaluación del desempeño,<sup>1</sup> pero el espíritu de esta forma de evaluación es analizar de manera sistemática y objetiva los procesos, normas, obstáculos o recursos, que llevan a un programa, acción o dependencia a la consecución de resultados y metas, más allá de la fiscalización normativa.

### La evaluación de la política de desarrollo social desde el Poder Ejecutivo

#### I. Las reglas del juego

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) tuvo como objetivo institucionalizar diversas prácticas de la política social, entre ellas la de evaluación. Derivado de ésta se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que inició sus operaciones en 2006, como una institución con autonomía técnica y de gestión, cuyo fin es evaluar la política de desarrollo social, sus programas, fondos y acciones, así como medir la pobreza a escala nacional, estatal y municipal. La institución tiene la atribución de coordinar la evaluación de programas y políticas en el ámbito social en las secretarías y dependencias del Gobierno Federal.

El sistema de gobierno interno (*governance*) del CONEVAL se diseñó para que su información tenga credibilidad pública. A pesar de que el CONEVAL está situado al interior del Poder Ejecutivo y que el presidente de su órgano de gobierno es el secretario de desarrollo social (federal), el resto de los miembros de este órgano son seis académicos independientes, quienes fueron elegidos de manera democrática por: los 32 gobiernos de las entidades federativas, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, y los representantes de los municipios y del Gobierno Federal.



L.C. Gonzalo Hernández Licona  
Secretario Ejecutivo del CONEVAL  
ghernandezl@coneval.gob.mx

Casi al mismo tiempo de la creación del CONEVAL, el Congreso expidió la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH), promulgada en 2006 y reformada en 2007. De esta ley se crea el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), cuyo objetivo es realizar una valoración del desempeño de los programas y proyectos públicos para contribuir a fortalecer una gestión basada en resultados. Las instituciones encargadas de desarrollar el SED son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Estas dos instituciones, el CONEVAL y el SED, son pilares fundamentales para la evaluación de las políticas y programas federales, en especial, en el ámbito social, pero existe un reto importante: la coordinación entre ambas.

La LPRH le otorga a la SHCP y a la SFP atribuciones amplias de evaluación, incluyendo el ámbito de desarrollo social, pero el CONEVAL sólo tiene atribuciones para evaluar el ámbito social, como lo señala la LGDS.<sup>2</sup>

Por esta razón, entre 2006 y 2007, aprovechando el inicio de una nueva administración federal, se llevó a cabo un importante ejercicio de coordinación institucional entre el CONEVAL, la SHCP y la SFP.

Para tal efecto se tuvieron los siguientes resultados en materia de coordinación:

- En el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que el Congreso publicó en enero de 2007, se asentó que la coordinación de la evaluación de programas federales estaría a cargo del CONEVAL, la SHCP y la SFP. Para ello, se emitirían Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales.

- Los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales,<sup>3</sup> se emitieron el último día de marzo de 2007, con la participación del CONEVAL, la SHCP y la SFP. En éstos se dan algunas bases de evaluación para generar una cultura de gestión para resultados. Para ello, los lineamientos impulsaron los siguientes elementos:
  - Se pidió que todos los programas federales tuvieran una Matriz de Marco Lógico (MML), que en este contexto se llamó Matriz de Indicadores, con el fin de: mejorar la lógica interna de los programas, tener claridad sobre la contribución de cada programa a los objetivos nacionales y contar con mejores indicadores de resultados.
  - Una adecuada planeación reflejada en la MML podrá servir para modificar las Reglas de Operación de los programas, mejorando la gestión pública. Si no existe una relación lógica entre el PND y las Reglas de Operación de los programas, será difícil cumplir con los objetivos nacionales.

## La Ley General de Desarrollo Social tuvo como objetivo institucionalizar diversas prácticas de la política social, como la de evaluación»

- Para tener una evaluación más coordinada y homogénea de los programas y políticas del Gobierno Federal, los lineamientos plantearon un Programa Anual de Evaluación (PAE), que contiene las evaluaciones más importantes que se harán año con año. Este PAE será dado a conocer, anualmente, de manera conjunta por las tres instancias.
- Finalmente, los lineamientos contemplan la necesidad de tener un conjunto de mecanismos para que las recomendaciones pertinentes de las evaluaciones se usen para mejorar los programas o las políticas públicas.

### II. Resultados del proceso de evaluación

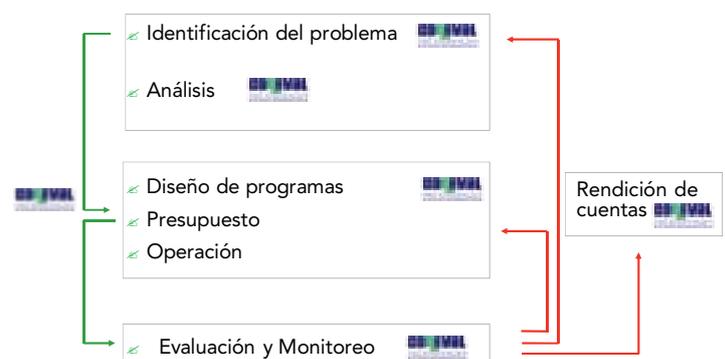
Las reglas del juego que se institucionalizaron (y siguen consolidándose) para la evaluación del Gobierno Federal, en particular de la Política de Desarrollo Social, se basan en un esquema analítico como el que se muestra en la figura 1.

El esquema señala que la planeación de la política de desarrollo social, debe iniciar con la identificación y cuantificación de los problemas económicos y sociales que sufre la sociedad. El siguiente paso es analizar la razón por la que existen estos problemas.

Ahora bien, el tercer paso es implementar acciones de política pública, lo cual involucra la asignación presupuestal y la operación de las herramientas propuesta. Por último, la evaluación y el monitoreo, tienen tres objetivos concretos: contar con información frecuente sobre la implementación de los programas, evaluar si se cumplen los resultados y servir como herramienta de rendición de cuentas.

Las flechas del lado izquierdo de la figura 1, señalan que la información que proviene del sistema de evaluación sólo tiene sentido si se utiliza para tomar decisiones concretas de política pública.

Figura 1. Herramientas de planeación



La evaluación de desempeño (o integral) de los programas y políticas de desarrollo social, implica contar con información sobre este esquema en cada uno de sus pasos. En estos casi dos años, y para el ámbito social, el CONEVAL, junto con el recién creado SED, ha brindado información acerca de cada uno de los pasos del proceso de planeación, como se muestra en la figura anterior.

A continuación, se resumen los instrumentos de medición, el uso que se les ha dado y su proceso de difusión.

- El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2008 resume los hallazgos que el CONEVAL ha realizado sobre diversos aspectos de la Política de Desarrollo Social. El Informe es el primer diagnóstico actualizado de la situación de la Política de Desarrollo Social. Éste busca analizar los resultados del país en materia de desarrollo social, con el fin de contribuir a

la rendición de cuentas del Gobierno Federal y de emitir recomendaciones para la mejora en el desempeño de la política de desarrollo social.<sup>4</sup>

Este informe, junto con la evaluación de objetivos estratégicos, que se tendrá lista en pocos meses, es un instrumento esencial para entender los aspectos generales de la situación del desarrollo social y de la propia política pública en esta materia. La evaluación del desempeño de cualquier instrumento de política pública (programa, acción, dependencia), debe partir del entendimiento de la situación global del sector al que pertenece.

- Para fortalecer el monitoreo de los programas, a partir de abril de 2007, se inició una fuerte campaña de capacitación sobre la Matriz de Marco Lógico (MML), para todos los programas y dependencias del Gobierno Federal. Se hicieron cerca de 74 talleres y se han capacitado a alrededor de 1,671 funcionarios con el apoyo de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL).

En adición, la SHCP pidió que, para tener presupuesto los programas deberían presentar su MML para el proceso presupuestario de 2008. Esto ha obligado a los programas a tener mejores elementos de planeación e indicadores de resultados. Este ejercicio se está consolidando y para junio de 2008, se contó con 120 programas sociales con MML y mejores indicadores que los anteriores. De un total de 258 indicadores presupuestales (del presupuesto 2008) 178 son de resultados. Si bien hay que mejorar estos indicadores, también se muestra un avance importante respecto a los indicadores previos.

- Ya se han publicado tres Programas Anuales de Evaluación, 2007, 2008 y 2009, los cuales pueden verse en: [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)
- Hoy en día, se tienen diversas evaluaciones terminadas y otras que están en proceso, como se señala a continuación:

- **Evaluaciones de consistencia y resultados.** Se elaboraron Términos de Referencia para esta evaluación (ver [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)) con el fin de tener una visión homogénea entre programas en los temas de diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción del beneficiario y resultados.

En marzo 2008 se entregaron al Congreso y al Ejecutivo 106 evaluaciones de consistencia y resultados, que sirven como línea de base sobre la situación de los programas en el primer año de gobierno. Las evaluaciones están disponibles en cada dependencia, pero también se pueden encontrar en: [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

- **Evaluaciones de diseño.** Para los programas nuevos que empezaron su operación (13 federales) se hicieron evaluaciones de diseño, que buscan evaluar la pertinencia y la lógica global del programa. Para esta evaluación también se hicieron Términos de Referencia únicos que se pueden consultar en la página del CONEVAL. Estas evaluaciones se entregaron al Congreso en octubre de 2007.
- **Evaluaciones de impacto.** La rigurosa evaluación de impacto del programa Progres-a-Oportunidades fue un parteaguas en la evaluación del país en 1997. Sin embargo, ya se cuenta con evaluaciones de similar rigor para otros programas sociales entre los que se destaca: el programa de Apoyo Alimentario; el programa de Vivienda Tu Casa; el programa de Abasto Social de Leche LICONSA; el programa Hábitat; evaluaciones adicionales para el programa Oportunidades, en su parte urbana; el programa Escuelas de Calidad; y el programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica. Estas evaluaciones se pueden ver en las páginas electrónicas de sus respectivas instituciones.
- **Evaluaciones estratégicas.** Analizar sólo programas aislados nos muestra una parte de la realidad de la política pública. Por ello, también se iniciaron evaluaciones de políticas concretas, que van más allá de la evaluación de programas. En 2007 se inició la Evaluación de Nutrición y Abasto que busca analizar hasta qué punto las herramientas actuales del Gobierno Federal (programas, normas, acciones) son las adecuadas para resolver los retos de nutrición del México de 2008. De manera adicional, se está trabajando sobre evaluaciones del Ramo 33.

## La planeación de la política de desarrollo social, debe iniciar con la identificación y cuantificación de los problemas económicos y sociales que sufre la sociedad»

- **Difusión de evaluaciones.** Las evaluaciones del pasado no tenían una gran difusión. Hoy en día, los lineamientos han dado como resultado una mayor difusión de las evaluaciones en las páginas de Internet de las dependencias. Para acelerar esa difusión, el CONEVAL se ha coordinado con la SFP para medir cada semestre el grado de difusión de las evaluaciones en las dependencias, incentivo a las dependencias a una difusión mayor. La página del CONEVAL, ya cuenta con el análisis de esta difusión por dependencia.
- **Mayor interés del Congreso en temas de evaluación.** Si bien el Congreso ha estado interesado en la evaluación desde varios años, ahora existe una relación más cercana con los actores que generan evaluaciones.

La Auditoría Superior de la Federación y el CONEVAL, llevaron a cabo talleres sobre MML. El instrumento resulta importante en esta relación, pues el CONEVAL está en el proceso de aprobar los indicadores de los programas sociales y la ASF, así como la SHCP deberá emitir comentarios sobre los mismos. Si los indicadores se generan mediante el instrumento de MML, el conocimiento de esta herramienta facilitará la comunicación entre el CONEVAL, la ASF y el Congreso en su conjunto.

- **Evaluación y monitoreo a nivel estatal.** La Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2007 pide que los gobiernos locales (estados y municipios) lleven a cabo evaluaciones y mejoren, sustancialmente, los indicadores de los fondos que reciben del Gobierno Federal. Si bien, algunos estados y municipios ya habían comenzado con elementos de evaluación en el pasado, esta regulación ha acelerado esta práctica. El CONEVAL ha tenido contacto con casi todas las entidades federativas para fortalecer la práctica de evaluación en el país.
- **Uso de las evaluaciones.** El CONEVAL, la SHCP y la SFP emitieron en 2008 el mecanismo para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivados de los informes de evaluación externa. Este instrumento tiene como objetivo que los programas y dependencias elaboren un plan de acción específico en el que se compromete a mejorar su desempeño, a partir de las evaluaciones externas. El instrumento no sólo tiene compromisos para los operadores del programa, sino que también involucra a la institución y a otros actores externos del Ejecutivo, que pueden mejorar el desempeño de la política pública en la que se inserta el programa.

## Mientras maduran los instrumentos de evaluación y los agentes involucrados en el presupuesto, el uso de las evaluaciones para fines presupuestales, será mayor cada año»

Desde enero de 2009, los programas y las instituciones publicaron en sus páginas (el CONEVAL también tiene los *links* correspondientes en su página de Internet), los documentos de trabajo en los que se comprometen a mejorar los programas, a partir de las recomendaciones pertinentes de las evaluaciones 2008.

Durante el año pasado, la información de las evaluaciones para influir en el presupuesto 2009 fue a nivel informativo. Se espera que mientras maduran los instru-

mentos de evaluación y los agentes involucrados en el presupuesto, el uso de las evaluaciones para fines presupuestales, será mayor cada año.

## Conclusión

Las auditorías tradicionales tienen una razón de ser concreta: continuar con los esfuerzos para que en la administración pública federal, estatal y municipal, haya menos corrupción. Este problema subsiste en el país.

Pero, esto no basta para conocer el desempeño global de las políticas públicas, ya que se requiere información sistematizada y objetiva acerca del desempeño global de las herramientas públicas para tener mejores resultados.

En el caso de la Política de Desarrollo Social, en pocos años, se ha creado un sistema de evaluación desde el Poder Ejecutivo, el cual está dando pasos importantes para conocer mejor el desempeño público y tomar mejores decisiones.

Este sistema, junto con la labor de auditoría de desempeño que lleva a cabo la ASF, podrá generar un sistema consolidado y muy útil en el corto plazo.

Sin embargo, siguen existiendo retos importantes como: mejorar la coordinación entre todos los actores involucrados en la evaluación; mejorar la planeación estratégica (articular los esfuerzos de planeación nacional, sectorial, de dependencias y programas); mejorar los instrumentos de medición; fortalecer el mercado de evaluadores externos; fortalecer la capacidad técnica de los encargados de la evaluación al interior de las dependencias; fortalecer la evaluación y transparencia en los gobiernos locales; y consolidar el uso e interés de todos los actores en el proceso de evaluación.

Se espera que en pocos años el sistema de evaluación se consolide en el país, con la participación de todos los agentes involucrados: evaluadores, tomadores de decisiones, sociedad civil y, el agente más importante, el ciudadano. *P*

1 No hay una distinción clara entre auditoría y evaluación del desempeño.

2 LGDS, Art. 72: "La evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que podrá realizarla por sí mismo o mediante uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa".

3 Ver: [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

4 El informe completo puede verse en: [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

# ENTIDADES, DEPENDENCIAS Y

## Programas del sector público

C.P.C. Juan Alfredo Álvarez Cederborg

Cada vez es más frecuente escuchar o leer, en el ámbito gubernamental, el concepto “evaluación del desempeño”, y lo más natural es pensar que se hace referencia a la evaluación de la actuación de los funcionarios o servidores públicos; sin embargo, no es así.

La evaluación al desempeño es una disciplina que evalúa la actuación o desempeño de las entidades (públicas o privadas), no de los individuos. La pregunta que surge de inmediato es ¿con respecto a qué se evalúa dicho desempeño?, obteniendo como respuesta: A la luz del cumplimiento con los objetivos de esa entidad y al logro de los resultados que se esperan de ella.

Lo anterior, parece sencillo y se responde rápidamente, aunque en la práctica no lo es, pero, vayamos por partes.

Desde hace varios años, en diversos países, se han desarrollado los métodos o esquemas de auditoría o evaluación de las entidades gubernamentales diferentes a la auditoría tradicional, como la *comprehensive audit* o la *performance audit*. En México durante 15 años se ha trabajado en la AMDAID en la investigación, desarrollo de metodologías y capacitación sobre estas disciplinas, las cuales se han llamado: auditoría integral y auditoría al desempeño.

En 2006 el Gobierno Federal estableció la obligatoriedad de la evaluación del desempeño. De esta manera, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su Art. 111, se introdujo el Sistema de Evaluación del Desempeño y se estableció que dicho sistema será obligatorio para los ejecutores de gasto, entendiendo por éstos a los tres poderes legislativos, con sus dependencias y entidades, entes autónomos, tribunales, Procuraduría General de la República (PGR) y Presidencia.

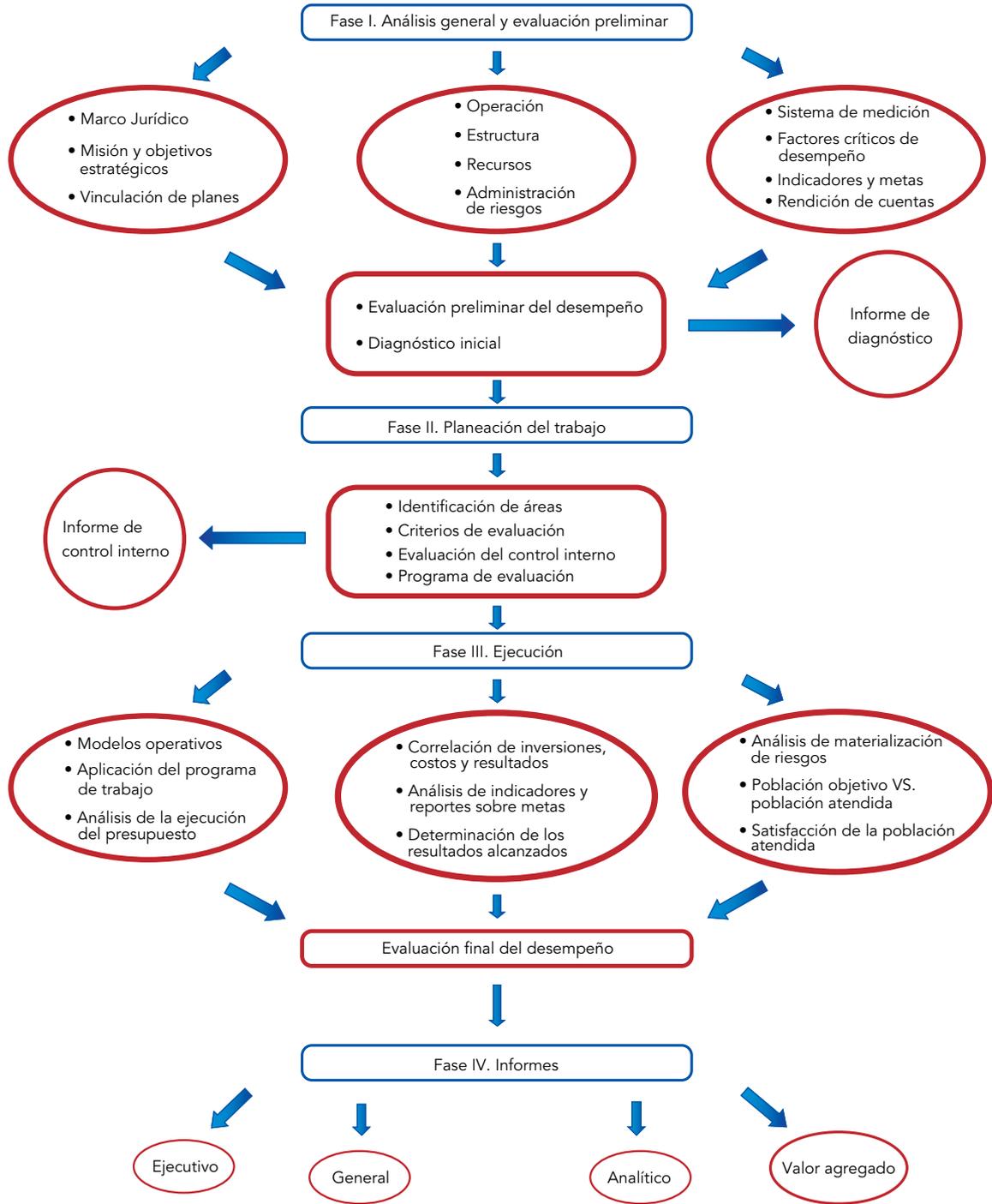


Como consecuencia de esta obligación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), han emitido diversas disposiciones, entre ellas, los lineamientos para la realización de evaluaciones de desempeño, las cuales ya se han llevado a cabo y sus resultados se han publicado en Internet. Cabe señalar que estas evaluaciones se han aplicado al desempeño de los programas públicos, más que a entidades y dependencias.

En este contexto y con el objeto de apoyar las iniciativas del Gobierno Federal en esta materia, la Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C. (AMDAID), formuló la “Metodología de Evaluación del Desempeño para el Sector Público”, la cual, si bien puede aplicarse a programas y proyectos gubernamentales, tiene un énfasis hacia la evaluación de dependencias y entidades.

En la figura 1 se muestra el diagrama conceptual de esta metodología, y su contenido se explica en el Boletín 12, emitido por la AMDAID.

Figura 1



C.P.C. Juan Alfredo Álvarez Cederborg  
 Auditor de Gestión del IMCP  
 Socio Director y Presidente del Comité Directivo, Mazars Freyssinier  
[juan.alfredo.alvarez@mazars.com.mx](mailto:juan.alfredo.alvarez@mazars.com.mx)



En este artículo no se comentará a detalle la metodología propuesta por la Academia, sino que se resaltarán algunos aspectos o características particulares de la misma.

En el capítulo III del Boletín 12, referido anteriormente, se menciona que, de hecho, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) requiere la utilización de dos metodologías: la primera, para medir el desempeño de la entidad (es decir, como instrumento de medición) y la segunda, para verificar dicho desempeño (es decir, como instrumento de revisión).

En este sentido, la evaluación del desempeño consiste en la evaluación externa, independiente, multidisciplinaria, sistemática y objetiva, que se realiza con la finalidad de verificar el grado de cumplimiento de las metas y objetivos de un ente gubernamental (entidad, dependencia, programa, etc.), así como promover acciones de mejora de la gestión, para el óptimo aprovechamiento de sus recursos.

Como puede apreciarse, no sólo se enfoca en evaluar la actuación de la entidad, sino también es proactiva.

Otra característica es su enfoque holístico respecto a la entidad o dependencia, pero sólo en función de lo que está relacionado con el cumplimiento de los objetivos y el logro concreto de los resultados. Cabe recordar que las dependencias y entidades son las principales ejecutoras del gasto público. En la medida en que en éstas impera una cultura de cumplimiento de los objetivos y logros de resultados, se podrán alcanzar los propósitos que el Gobierno Federal pretende con el SED.

La metodología contempla una primera fase de **Análisis general y evaluación preliminar**, que culmina con un informe de diagnóstico, el cual no sólo será útil para planear las siguientes fases de la evaluación, sino para sugerir medidas que puedan implementarse de inmediato para mejorar el desempeño futuro. En esta fase, además de conocer a fondo los aspectos jurídicos, de planeación, operativos, de

medición y rendición de cuentas de la entidad o dependencia, se identifican los factores críticos de desempeño, que son aquellos elementos, acciones, actividades o situaciones fundamentales, que se necesitan obtener, realizar o alcanzar, para que el ente público cumpla con sus objetivos estratégicos, con su misión y su visión.

El grado de logro de dichos factores se evalúa mediante los indicadores relativos, y la identificación y medición de estos factores permite hacer más efectiva y eficiente la evaluación del desempeño.

En la fase de **Planeación** hay dos aspectos a resaltar. El primero, es la definición de los "criterios de evaluación", que son la base de comparación que utilizará el evaluador en sus juicios, con respecto al cumplimiento de los objetivos y logros de resultados. Estos criterios básicos son: eficacia, eficiencia, economía, transparencia, honradez, impacto, calidad y equidad. El segundo aspecto se refiere a la "evaluación del control interno", aclarando que, únicamente, se trata del control interno que apoya el logro de objetivos y la obtención de resultados, así como, del aplicable a la documentación, información, control y registro que alimenta a los indicadores de desempeño.

## Los criterios básicos de evaluación son: eficacia, eficiencia, economía, transparencia, honradez, impacto, calidad y equidad»

Además, la metodología enfatiza el uso de diagramas o modelos operativos, tanto para procesos como para el análisis y la representación de operaciones, actividades, problemas y soluciones.

En conclusión, en la última fase se recomienda la emisión de cuatro informes; el informe general, que es el básico; el informe ejecutivo, desprendido del anterior, para los muy altos niveles gubernamentales; el informe analítico, que incluye el detalle de los resultados y recomendaciones de la evaluación; y el informe de valor agregado, que aporta una o más recomendaciones de alto valor para la institución o el gobierno.

Sin embargo, hay otros aspectos a resaltar, por lo cual se recomienda al lector, acudir a la fuente oficial de la metodología, que es el Boletín 12 de la Academia, por lo que estamos convencidos de aportar algo valioso al gobierno, sobre un tema de mucha actualidad y, sobre todo, apasionante. *P*



# ¿QUÉ ESPERARÍA LA SOCIEDAD

## Del Sistema de Evaluación al Desempeño?

Lic. Francisco Manuel Espinosa Barrientos

*Si los hombres hubiesen sido organizados por la naturaleza de modo que la razón dirigiese siempre sus deseos, la sociedad no tendría necesidad de leyes; bastaría enseñar a los hombres los verdaderos preceptos de la moral para que hiciesen, espontáneamente, sin violencia y sin esfuerzo, todo lo que fuese verdaderamente útil»*

*Baruch de Spinoza—*

**E**l artículo 111 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece la obligación de presentar, periódicamente, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el Sistema de Evaluación al Desempeño (SED), para identificar la eficiencia, economía, eficacia y calidad en la Administración Pública Federal (APF).

## Uno de los objetivos del SED es propiciar la gestión de las asignaciones presupuestarias orientada al logro de resultados»

Asimismo, señala que el citado sistema de evaluación al desempeño será obligatorio para los ejecutores del gasto y deberá incorporar los indicadores para evaluar los resultados, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios de: legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género. En este artículo se analizarán algunos de estos últimos elementos.

Los objetivos del SED son: propiciar la gestión de las asignaciones presupuestarias orientada al logro de resultados, elevar la eficiencia del gasto público, contribuir en mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos, y fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Sus dos componentes principales son: la evaluación de las políticas públicas y los programas presupuestarios, con base en los indicadores estratégicos y de gestión, así como la gestión para la calidad del gasto.

Lo hasta aquí recapitulado tiene como eje central de atención a la sociedad en su conjunto; es decir, ninguna de las acciones citadas persigue otro fin, más que un bienestar del elemento más importante del estado mexicano, que es la población y para la cual se debe la administración pública.

Para sustentar lo que la sociedad debe percibir de este nuevo modelo de trabajo gubernamental, se citarán otros conceptos importantes.

El Sistema de Evaluación al Desempeño está enmarcado en el concepto de Gestión para Resultados (GPR), el cual se define como un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los re-

sultados y no en los procedimientos, pues es más importante conocer el impacto en el bienestar de la población. Esto es, la creación de valor público, entendiéndose como aquél en el que todos los miembros de la sociedad disfruten de las oportunidades para una vida digna de empleo y bienestar, condiciones que están previstas en los ejes de política pública del Plan Nacional de Desarrollo (PND 2007-2012).

El último elemento a considerar, para completar el marco de actuación del SED, es el de Gestión Para Resultados (GPR), el cual se define como un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos, de manera sistemática, incorpora consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos, y que motiva a las instituciones públicas a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público federal y promover una rendición de cuentas más adecuada.

Ahora bien, las herramientas jurídicas con que cuenta la sociedad para ser testigo de que los conceptos descritos se lleven a cabo orientados hacia su bien común son: la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información, para lo cual, se describirá brevemente en qué consiste cada una de ellas:

- **Transparencia.** Es cuando el Estado determina exhibir u ofrecer información sobre su funcionamiento, a efecto de someterse al escrutinio público, siendo sujeto activo, es decir, realiza acciones para promover el conocimiento por parte de la sociedad respecto a su gestión.

Produce efectos como: contener a los funcionarios dentro de su función, fortalecer la confianza ciudadana, favorecer el consentimiento de la sociedad en las decisiones y acciones de gobierno, generar una



Lic. Francisco Manuel Espinosa Barrientos  
Vicepresidente de Docencia  
y Desarrollo Académico  
Academia Mexicana de Auditoría  
Integral y al Desempeño, A.C.  
[franciscom\\_espinosa@hotmail.com](mailto:franciscom_espinosa@hotmail.com)

sociedad más y mejor informada, y repercutir en el ejercicio de un voto más responsable.

- **Rendición de cuentas.** Es el diálogo que debe existir entre autoridades y gobernados, mediante las herramientas idóneas para ello. Un verdadero esquema de rendición de cuentas tiene tres dimensiones básicas: la obligación de los servidores públicos de informar sus decisiones, la obligación de dichos servidores públicos de justificarlas frente a los gobernados, y la posibilidad de la sanción por la violación a sus deberes públicos.



Lo anterior, ocasiona que los ciudadanos se involucren en las actividades gubernamentales; además, produce un clima de inversión más confiable, reduce asimetrías originadas por privilegios informativos, y mejora el proceso de la toma de decisiones de los servidores públicos al obligarles a conducirse con mayor responsabilidad.

- **Derecho de acceso a la información.** Es un derecho fundamental, además de una herramienta indispensable en un gobierno democrático e instrumento fundamental en una política de transparencia. El Estado es sujeto pasivo, pues debe permitir al sujeto activo (gobernado) ejercer su derecho.

Éste tiene las siguientes características: no se requiere acreditar interés alguno ni justificar el uso que dará a la información, el ejercicio del derecho es gratuito, las autoridades son susceptibles de sanción si obstaculizan el ejercicio del derecho, y encuentra límites, pero la clasificación de la información es una excepción.

Siendo así, con estos elementos en juego se dará respuesta a nuestra interrogante, objeto de este artículo: ¿Qué esperaría la sociedad del sistema de evaluación al desempeño?, en materia de:

## Transparencia

- Contar con un medio de difusión masivo al que tenga acceso la sociedad en su conjunto.
- Recibir los mensajes con características acordes a la población, sobre todo, para la de bajos recursos, en el sentido de proporcionar información: veraz, oportuna, clara, sencilla y entendible que permita su comprensión y razonabilidad.
- Percibirla en diferentes lenguas y dialectos en función de las características de la población a quien va dirigida.
- Conocer los objetivos de los programas federales: qué resultados se alcanzaron, cuánto falta por hacer, a quiénes benefició, quiénes tienen derecho al programa, cuáles son los requisitos del mismo, qué política pública atiende, en dónde no se está funcionando bien, entre otros.

## Rendición de cuentas

- Permitir que la ciudadanía pueda expresar su opinión sobre la información proporcionada, con un propósito crítico constructivo.
- Fomentar el diálogo y la discusión entre la autoridad y los gobernados, y escuchar sus propuestas.
- Informar sobre la forma en que se tomaron las decisiones de los programas federales.
- Comunicar la justificación de logros no alcanzados en la consecución de los programas y medidas de mejora.
- Difundir las posibles sanciones que se aplican a los servidores públicos que incurren en irregularidades en el manejo de los recursos público aplicables a los programas.

## Derecho al acceso a la información

- Permitir que la sociedad ejerza su derecho de acceso a la información en materia de la aplicación de recursos a programas federales.
- Respetar el uso que se le dé a la información.
- No limitar la información sobre los programas federales vigentes, que permitan conocer en su justa dimensión cómo trabaja la administración pública en su beneficio.

## Bienes y servicios públicos

- La sociedad debe percibir una mejora en la calidad de los bienes y servicios públicos que recibe.
- La población debe mostrar su satisfacción hacia dichos bienes y servicios, mediante encuestas que midan su nivel de percepción.
- La ciudadanía debe apreciar los criterios de honestidad, legalidad, eficiencia, economía, eficacia, etc., sobre los que se aplican los recursos públicos.

## Desempeño

- La sociedad debe recibir información en cuanto a cómo se está cumpliendo con el fin de los programas federales, no sólo con las metas anuales, sino cómo se avanza en la solución de la problemática a la que van orientados.
- Entender qué son los indicadores estratégicos y de gestión, su importancia y manera de funcionar, para que capten el papel relevante que desempeñan, para evaluar la aplicación de los programas y proyectos.
- Percibir la generación del valor público que persiguen los modelos que se están instrumentando, mediante el acceso a las oportunidades que le garanticen una vida digna con empleo y bienestar.
- Estar informada sobre la forma en cómo se decide la asignación y reasignación de los recursos públicos a cada programa federal.
- Observar que los recursos públicos se aplican de manera austera y sin distinción de beneficiarios.

Lo antes expuesto es lo que representa un auténtico sistema de evaluación en términos de desempeño orientado a la sociedad; sin embargo, no deben evaluarse sólo los programas y proyectos federales, sino también la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información sobre el cumplimiento de la políticas públicas de manera anual y sexenal, hasta alcanzar la visión del México de 2030.

Además de ver evaluadas a las instituciones públicas y a sus servidores públicos, para lograr la transformación de la realidad del país, que está establecida en el Art. 3 de la Ley de Planeación, en materia del Plan Nacional de Desarrollo, el cual representa la razón de ser de la administración pública. *P*



# Revista en la Web

## DICTÁMENES QUE EMITE EL CONTADOR PÚBLICO

Lic. Marisela Márquez Uribe

Directora de auditorías al desempeño de la ASF  
mmarquez@asf.gob.mx

Después de la Segunda Guerra Mundial, el desafío de los gobiernos consistía en medir la eficacia y eficiencia de los trabajos de reconstrucción, por lo que los gobiernos se dieron a la tarea de contratar a los mejores académicos de las universidades.

La Universidad de Chicago marcó el rumbo de la metodología de evaluación, conocida como "Escuela de Chicago", la cual propuso los seis conceptos fundamentales que caracterizan a la auditoría de desempeño, que buscaban responder a diversas preguntas: Eficacia: ¿Quién recibe qué, cómo y cuándo?; eficiencia: ¿Cómo y cuándo?; economía: ¿Cuánto cuesta producir el bien o servicio?; calidad: ¿Qué, cómo y cuándo?; ciudadano: ¿Quién?; y competencia: ¿Cuál es el diseño y cómo opera la política pública?

¿Quieres saber más sobre este tema?

Visita el portal del IMCP donde hallarás el texto completo de este artículo. Además, podrás consultar el siguiente título:

## INDICADORES DEL IMPACTO

Mtro. y C.P. Fernando Vera Smith

Vocal de la Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C.  
fernando\_verasmith@yahoo.com

## ¿EL APALANCAMIENTO OPERATIVO, REALMENTE APALANCA?

M. en A. Carlos Enrique Pacheco Coello

Maestro de licenciatura y posgrado en la Facultad de Contaduría y Administración de la UADY y en diversas  
pcoello@uady.mx

C.P. Gabriel Jesús Pérez Brito

Contador administrativo en Amerijet Internacional de México, S.A. de C.V.  
gabrielperez16@hotmail.com



# IMPORTANCIA

## De unificar criterios y metodologías de las evaluaciones y auditorías al desempeño

L.C. Gerardo González de Aragón Rodríguez



### Las auditorías y evaluaciones al desempeño no son privativas de la administración pública federal»

Gracias a las evaluaciones al desempeño, útiles herramientas de medición, podremos empezar a compararnos con estándares internacionales. Una gran oportunidad que, sin duda, no podemos dejar de aprovechar, es el hecho de que los resultados de las evaluaciones al desempeño sirvan para conformar un Sistema Nacional de Indicadores como base para empezar a comparar los resultados arrojados con los sistemas de indicadores internacionales, tales como: los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o como los de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés).

Sin duda, lo anterior es un paso fundamental sobre el rumbo que debe tomar nuestro país para trabajar en los aspectos potenciales de desarrollo.

En estos tiempos de globalización y crisis, donde la sociedad exige a sus gobernantes medidas pertinentes para salvaguardar el rumbo de un país, el Ejecutivo Federal mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), pone en marcha las evaluaciones al desempeño, impulsadas desde el Poder Legislativo, por un mandato escrito en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Del mismo modo, se ponen en marcha el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Programa de Mejora de la Gestión Pública.

Si a éstos se sumaran las auditorías al desempeño que realiza la Auditoría Superior de la Federación (ASF), tenemos entonces varios instrumentos para medir el desempeño de las instituciones públicas y los programas federales del gobierno mexicano. Cabe recordar que las auditorías y evaluaciones al desempeño no son privativas de la administración pública federal.

Son muchos instrumentos que buscan que la rendición de cuentas se dé de forma transparente. Los actores principales del Ejecutivo Federal son: la SHCP, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); por parte del Poder Legislativo son: la ASF y la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS); la sociedad también desempeña un papel importante, mediante la Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C., (AMDAID), asociación multidisciplinaria que agrupa Contadores Públicos, abogados, ingenieros, economistas, licenciados en administración, entre otros.

Cada uno de estos actores tiene su propia metodología acerca del "deber ser", respecto a las evaluaciones y auditorías al desempeño. Por ello, se debe entender que todos

Los criterios sustentan la interpretación que se le daría a las disposiciones incluidas en la metodología correspondiente»

los aspectos que integran los conceptos anteriores van vinculados entre sí, por lo que resulta de extrema importancia alinear los principales postulados para no confundir ni al usuario de la información ni a la institución pública, al momento de evaluar el desempeño de su gestión. No se trata de que la entidad salga sin observaciones en una evaluación al desempeño practicada por la SHCP, sino que salga con observaciones de una auditoría al desempeño practicada por la ASF. Lo que puede ser una observación para una instancia, pudiera no serlo para la otra. Además, tiene que ver con los criterios aplicados y la metodología utilizada para cada revisión. Los criterios sustentan la interpretación que se le daría a las disposiciones incluidas en la metodología correspondiente.

Por esto resulta trascendental que todos los actores que intervienen en esos temas, pudieran discutir la mejor forma de unificar los criterios y las metodologías de las evaluaciones y auditorías al desempeño. Entonces se podría tener un documento aprobado por todas las instancias fiscalizadoras del país, avalado por los distintos integrantes de la sociedad mexicana, y no importará quién lleve a cabo la revisión, evaluación o auditoría, ya que su trabajo estaría apegado a los lineamientos generales aprobados por todas las instancias revisoras del desempeño.

Las instituciones evaluadas tendrían que vigilar que su actuar cumpla con las disposiciones de una metodología unificada, y no de tres metodologías distintas que buscan un mismo propósito. El proceso global para lograrlo se sugiere mediante un convenio de colaboración entre la SHCP, la SFP, la ASF, el CONEVAL, la ASOFIS (representando a los 32 órganos fiscalizadores estatales por parte del legislativo), las 32 contralorías estatales y la AMDAID (como representante de la sociedad).

Existe mucho camino recorrido en cuanto a metodologías y criterios se refiere; esto se podría aprovechar si cada instancia aporta elementos de lo que ya se tiene establecido y comprobado; es decir, no se partiría de cero.

Lo antes descrito puede conseguir que el siguiente modelo funcione de acuerdo con lo planeado: un programa federal manejado por una secretaria de estado, en la que se evalúe el desempeño del programa (se sugiere unificar la evaluación y la auditoría), los resultados alcanzados de acuerdo con la situación específica de cada situación, darán elementos para poner en marcha el programa de mejora de la gestión de ese programa y/o la institución evaluada o auditada, y con base en lo anterior, se podrán presupuestar los recursos para el ejercicio siguiente (PbR).

Los resultados convertidos en indicadores, podrán compararse contra años anteriores, metas establecidas por año, o bien, metas sexenales, así como contra indicadores de otros países. Algo similar se logró al unificar los principios de contabilidad gubernamental.

Lo que se sugiere es difícil, mas no imposible, y denotaría un mensaje muy claro al ambiente internacional, es decir, demostrar que nuestro país está trabajando de forma conjunta para sacar adelante cada uno de los grandes pendientes de la agenda nacional. *P*



L.C. Gerardo González de Aragón Rodríguez  
Socio de González de Aragón y Asociados, Contadores Públicos, S.C.  
Miembro del Consejo Directivo de la AMDAID  
[ggar@gonzalezdearagon.com.mx](mailto:ggar@gonzalezdearagon.com.mx)

# DESARROLLO INTERNACIONAL

## De las evaluaciones al desempeño en el sector público

Lic. Benjamín Fuentes Castro

Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) son instituciones privilegiadas del Estado, pues vigilan el manejo honesto y transparente de los recursos públicos que pertenecen a todos los ciudadanos. Su marco de referencia les permite contar con una perspectiva integral de la acción gubernamental.



Los efectos de su labor pueden tener un alto impacto en el funcionamiento gubernamental e, inclusive, en el ámbito económico del país. Por ejemplo, su labor puede ser determinante para generar incentivos, es decir, para que quien utilice recursos públicos lo haga bajo los principios de eficiencia, eficacia y economía, lo cual implica una minimización de las distorsiones en la actividad económica derivadas de los programas gubernamentales.

Esta potencialidad sólo es alcanzable si las EFS se constituyen como instituciones modernas con un alcance mayor a la revisión de regularidad y con un enfoque basado en resultados sobre el desempeño de los gobiernos.

Esta tendencia ha estado presente desde la formalización del espacio multilateral para las relaciones internacionales de las EFS alrededor del mundo. En 1953 se estableció la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), y desde entonces se ha privilegiado la adopción de experiencias y conocimientos que se desarrollan en otras latitudes, con el fin de adoptarlos a las propias circunstancias.

La participación de las EFS nacionales en el ámbito mundial con otras instituciones de fiscalización superior tiene como meta básica incrementar las capacidades técnicas en diversas áreas de la auditoría gubernamental.

La INTOSAI define a las auditorías de desempeño como un examen independiente de la eficiencia y eficacia de las actividades, programas u organismos de la administración pública»

La búsqueda de referencias en el exterior es una opción natural para las EFS, ya que por ser instituciones superiores, no existen en el entorno nacional las posibilidades de encontrar instancias pares que permitan adquirir nuevos enfoques para llevar a cabo sus responsabilidades.

En la mayoría de los casos, las relaciones nacionales de las EFS se concentran en el Congreso o en el Poder Ejecutivo, de acuerdo con la instancia a la que se le deba reportar. Esto significa que la interacción se realiza con actores políticos que, en muchas ocasiones, están guiados por intereses partidistas que se contraponen a la posición de una EFS neutral, autónoma e independiente.

### La INTOSAI

La INTOSAI define a las auditorías de desempeño como un examen independiente de la eficiencia y eficacia de las actividades, programas u organismos de la administración pública, y se refiere a la práctica de una revisión sistemática, interdisciplinaria, organizada, objetiva, propositiva, independiente y comparada del impacto social de la gestión pública y de la congruencia entre lo propuesto y lo obtenido.

En este contexto, su objetivo es evaluar el grado y forma de cumplimiento del ente auditado con su objeto social, promover una gestión gubernamental responsable, honesta y productiva, proponer la adopción de las mejores prácticas de gobierno y fomentar la rendición de cuentas.

A escala internacional, a las auditorías del desempeño se les conoce como: *Value for Money Auditing* (VFM) o *Performance Audit*. Es tal su importancia global que, en el seno de la INTOSAI existe un subcomité dedicado al estudio y tratamiento de esta temática específica, se trata del Subcomité para la Auditoría de Desem-

peño (PAS, por sus siglas en inglés), que forma parte de la meta estratégica<sup>1</sup> de la INTOSAI, *Normas Profesionales*.

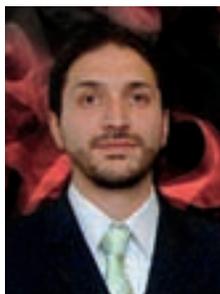
Este Subcomité está presidido por la EFS de Brasil y tiene como objetivos:

- Publicar las Directrices de Implementación de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI.
- Desarrollar directrices y normas para la auditoría de desempeño, basándose en las actuales Directrices de Implementación de la Auditoría de Rendimiento de la INTOSAI.
- Vigilar el desarrollo de reformas en el sector público y evaluar, continuamente, las consecuencias para la auditoría de desempeño.
- Vigilar el desarrollo de teorías relevantes, métodos, evaluaciones etc., en universidades y otros centros de investigación relevantes, además de evaluar de manera continua las consecuencias para la auditoría de desempeño.

Este Subcomité se integra por las EFS de: Arabia Saudita, Australia, Austria, Canadá, Dinamarca, Eslovenia, Francia, Guyana, Kiribati, México, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Tribunal de Cuentas Europeo y Túnez.

### Encuesta para la detección de necesidad de directrices en materia de auditorías al desempeño

El Tribunal de Cuentas de Brasil elaboró una encuesta, enviada a la membresía de la INTOSAI, para evaluar la necesidad de contar con directrices complementarias en relación con las fases y técnicas de la auditoría de desempeño, en adición



Lic. Benjamín Fuentes Castro  
Coordinador de Relaciones  
Institucionales de la ASF  
[bfuentes@asf.com.mx](mailto:bfuentes@asf.com.mx)

a la norma existente, denominada ISSAI 3000, *Directrices de Aplicación de las Normas de Auditoría del Desempeño—Normas y Directrices para la Auditoría del Desempeño basadas en las Normas de Auditoría y las Experiencias Prácticas de la INTOSAI*.

Las preguntas se centraron en los siguientes temas:

- Uso actual de las directrices para apoyar la auditoría de desempeño.

## Las EFS nacionales, con otras instituciones de fiscalización superior, tienen como meta incrementar las capacidades técnicas en diversas áreas de la auditoría gubernamental»

- Comprensión de la demanda de las directrices complementarias a la norma ISSAI 3000.

Entre los principales resultados obtenidos destacan los siguientes:

- Se obtuvo respuesta de 43% de las EFS encuestadas.
- La comunidad de INTOSAI que practica auditorías de desempeño es pequeña, aproximadamente 70 EFS, que constituyen alrededor de un tercio de su membresía.
- La encuesta del PAS obtuvo respuesta de casi 50% (32 EFS) del total de EFS, que practica auditorías de

desempeño, lo que valida la consistencia de los resultados obtenidos.

- De las EFS encuestadas, 65% hacen uso de la Norma Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, ISSAI 3000, *Directrices de Aplicación de las Normas de Auditoría de Desempeño—Normas y Directrices para la Auditoría de Desempeño basadas en las Normas de Auditoría y las Experiencias Prácticas de la INTOSAI*. Por su parte, 35% de las EFS hacen uso de otro tipo de lineamientos.
- Se desconocen los motivos por lo cuales 35% de las EFS no hacen uso de la norma ISSAI 3000, por lo que el Subcomité establecerá las estrategias para cubrir este espectro que no hace uso de la norma generada por la INTOSAI.
- Las EFS han solicitado lineamientos complementarios, en particular para las etapas de ejecución (100%), selección (97%) y planeación (89%).

- Los métodos y técnicas a los que se confiere mayor prioridad son: indicadores de desempeño (100%), análisis de causa-efecto (98%) y estudios comparativos (88%). Los menos empleados son análisis de contenidos, muestreo, análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) y entrevistas.

Aunque se reconoce que todavía hay mucho por conocer acerca de la demanda de las EFS, en términos de apoyo para poder implementar auditorías de desempeño en sus países, la información obtenida de este documento ha sido una base sólida para el proceso de toma de decisiones para la elaboración del Plan de Trabajo 2008-2010 y la definición de las directrices complementarias del ISSAI 3000, principales objetivos de la segunda reunión del Subcomité para la Auditoría de Desempeño (PAS).

### Actualidad

Derivado de la labor del PAS, del 28 al 30 de abril de 2009, se llevó a cabo su tercera reunión, cuyo tema principal de la agenda fue la discusión de versiones preliminares de las "Normas de Auditoría de Desempeño extraídas de la ISSAI 3000", así como del "Suplemento de (nuevas) directrices para la ISSAI 3000: guía de cómo establecer una función sustentable de auditoría de desempeño dentro de una EFS."

Esto representa una notable contribución a la comunidad internacional de EFS que practican auditorías de desempeño, así como aquellas que desean implementarlo en sus países. La presentación oficial se hará a finales de 2010, cuando se celebre el XX Congreso de la INTOSAI en Sudáfrica. *P*

1 Para mayor información, consultar el sitio Web del Subcomité para la Auditoría del Desempeño de la INTOSAI. Vínculo: <http://psc.rigsrevisionen.dk/composite-170.htm>

# DISPOSICIONES ESTATALES

## En materia de auditoría al desempeño

C.P. Octavio Mena Alarcón

En la actualidad existen conceptos que por repetición se adoptan en los lenguajes ordinarios, términos que han dejado de pertenecer a las ramas especializadas del conocimiento para formar parte de nuestro lenguaje ordinario, como: transparencia, rendición de cuentas, instituciones de fiscalización, fiscalización y auditoría al desempeño, entre otros.

Desde mi perspectiva, el origen de este fenómeno se puede ubicar en tres momentos:

- El primero, a partir de que los organismos internacionales<sup>1</sup> los retoman de las nuevas escuelas y teorías de la administración pública y los acuñan como parte de las directrices que deben implementarse en los regímenes democráticos.
- El segundo, a partir de que los gobiernos, las burocracias y los políticos enarbolan estos conceptos como el estandarte de un buen gobierno para la eliminación de las viejas prácticas del antiguo régimen.
- El tercero, a partir de la difusión que los medios masivos de comunicación les brindan.

En este orden de ideas, uno de los productos de este fenómeno puede circunscribirse a la definición e interpretación de estos conceptos que, en el menor de los casos, lleva al ciudadano común a verlos como un todo, como sinónimos y no por separado. Por ello, es importante visualizar que la fiscalización es un factor fundamental para lograr que el mecanismo de vigilancia sobre el ejercicio de los recursos públicos se eficiente, cada vez que la fiscalización contribuye a que la ejecución del gasto público se realice de manera transparente y, por ende, se rindan cuentas ante las instancias fiscalizadoras de las legislaturas locales.

Por ello, la transparencia en el uso y destino de los dineros públicos, es una vertiente de la rendición de cuentas que, dentro de un estado de derecho, establece quiénes son los entes fiscalizados y quiénes las instancias fiscalizadoras, encargadas de ejercer la fiscalización desde una perspectiva tradicional orientada a revisiones cuantitativas, hasta aquéllas que incorporan en sus revisiones los aspectos cualitativos en la fiscalización superior, por medio de auditorías integrales y de auditorías al desempeño.

La incorporación de aspectos cualitativos en la fiscalización superior tiene por objeto mostrar el desempeño de las instituciones, el cumplimiento de los objetivos y programas de trabajo establecidos, el uso de los recursos asignados, el otorgamiento de sus servicios y los resultados alcanzados.

Habrà que acotar que en el Edo. de México, la disposición legal en materia de auditoría al desempeño posee carácter constitucional, ya que el Art. 61 en sus fracciones XXXII, XXXIII y XXXIV refieren que el Órgano Superior de Fiscalización dependiente de la Legislatura, será el encargado de llevar a cabo la fiscalización superior en la entidad, para ello se le otorgó autonomía técnica y de gestión. Es decir, desde esta perspectiva, la auditoría al desempeño es un acto de fiscalización superior.

En complemento, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México en sus artículos 5, 8 fracción VI y 25 fracciones I y VIII, señalan que la fiscalización superior se podrá realizar de manera contemporánea, evaluando la eficacia en el logro de los objetivos contenidos en los programas y la eficiencia en el uso de los recursos públicos utilizados, así como substanciar la etapa aclaratoria de las observaciones determinadas de los actos de fiscalización superior.

Al puntualizar lo anterior, habrá que destacar que la experiencia estatal en torno a las disposiciones en materia de auditoría al desempeño, como tal, es reciente y la ubicamos a partir de la publicación en agosto de 2004 de la Ley Superior de Fiscalización del Estado de México. Sin embargo, es importante precisar que en términos prácticos, es hasta 2008 que este Órgano Técnico de la Legislatura realizó su primera auditoría al desempeño. En contra parte, existen dos antecedentes en materia de evaluación al desempeño.

El primero de ellos es la evaluación al desempeño que lleva a cabo la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo de la entidad, que con sustento legal en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, y en el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios, implementan en el año 2000, con la participación de las Secretarías General de Gobier-

## La transparencia en el uso y destino de los dineros públicos, es una vertiente de la rendición de cuentas»

no, Contraloría y Técnica del Gabinete el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SIED).

La idea del SIED es evaluar el desempeño del gobierno estatal en el principio económico de eficiencia en la asignación de recursos, en virtud de satisfacer las demandas de los ciudadanos de bienes y servicios públicos de calidad. En este sentido, el SIED es una herramienta de planeación que utiliza indicadores que se orientan a evaluar el grado de cumplimiento de los programas del Plan Estatal de Desarrollo y los programas que de él se deriven.

Es un sistema enfocado en valorar los resultados, procesos e impactos mediante el diseño, construcción, implementación, seguimiento y actualización de indicadores al desempeño, que opera bajo un sistema automatizado sustentado en fichas técnicas,<sup>2</sup> los cuales han permitido concentrar una batería de más de 1,800 indicadores agrupados en cuatro módulos: evaluación estratégica, de gestión, de evaluación de proyectos y de evaluación en la calidad de los servicios.

En alusión a lo hasta aquí expuesto, el SIED persigue dos objetivos fundamentales: el primero, mejorar el proceso y enfoque estratégico de la planeación mediante mecanismos de reconocimiento y valoración de logros vía indicadores, que tienen como finalidad la mejora continua de la calidad administrativa gubernamental; y el segundo, ampliar los mecanismos que proporcionan a los ejecutores del gasto, a las autoridades presupuestarias y a las evaluadoras, instrumentos de medición para monitorear y evaluar el desempeño y los resultados que logra el Ejecutivo en beneficio de la sociedad. Sin embargo, es importante subrayar que el alcance del SIED está circunscrito única y exclusivamente al Poder Ejecutivo Estatal.

El segundo antecedente, es la evaluación al desempeño que realiza el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), por medio del Sistema Integral de Evaluación Programática (SIEP), que se define como un componente automatizado mediante el cual se evalúan los programas gubernamentales de las entidades fiscalizables por medio de indicadores de desempeño, que se construyen sobre criterios financieros, contables, administrativos y de obra pública generalmente aceptados.

Es importante mencionar que esta herramienta tecnológica (SIEP), fue desarrollada en colaboración con la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), lo que ha permitido, entre otras cosas, evaluar los resultados de los programas gubernamentales en términos de calidad, costos unitarios y pertinencia de los servicios; medir los efectos que las acciones gubernamentales tienen en la sociedad o beneficiarios a los que se orientan los programas; constatar que se dé cumplimiento a los objetivos institucionales; y nos ha permitido transitar de un esquema de monitoreo basado en actividades, a un seguimiento de los resultados y de impactos.

Los objetivos del SIEP se orientan a cumplir con el mandato legal de determinar el desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas y metas fijadas; así como promover y dar los elementos necesarios para reconocer el buen desempeño de la gestión gubernamental.

En el año 2006 inician los primeros trabajos sobre evaluación al desempeño mediante la aplicación de indicadores mediante el SIEP, revisándose seis dependencias: la Secretaría de Educación; el Colegio de Bachilleres del Estado de México (COBAEM); el Instituto de Seguridad Social del Es-



C.P. Octavio Mena Alarcón  
Auditor del Órgano Superior de  
Fiscalización del Estado de México  
[octaviomena@asfem.gob.mx](mailto:octaviomena@asfem.gob.mx)

tado de México y Municipios (ISSEMYM); el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (DIFEM), el Instituto de Salud del Estado de México (ISEM), y la Procuraduría General de Justicia del Estado de México (PGJEM), entidades fiscalizables que correspondieron a los sectores de educación, salud y procuración de justicia.

En 2007 se amplió a un total de 17 instituciones gubernamentales, que correspondieron a las siguientes dependencias: Secretaría de Educación; COBAEM; Colegio Nacional CONALEP; Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM); ISSEMYM; DIFEM; ISEM; Secretaría de Desarrollo Social; Instituto Mexiquense de la Juventud (IMEJ); Junta de Asistencia Privada del Estado de México (JAPEM); Consejo de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México (CEMAPEM); Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México (CEDIPIEM); Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social (CEMYBS); Secretaría del Trabajo; Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial (ICATI); Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CDHEM), y PGJEM, que pertenecen a los sectores de salud, derechos humanos, empleo y desarrollo social.

El objetivo de los trabajos de evaluación al desempeño, se limitó a verificar el cumplimiento de las metas programadas y la revisión de los indicadores de desempeño, que aplican las entidades fiscalizables en el seguimiento y medición de sus programas.

El alcance de la evaluación al desempeño se delimitó a la revisión de los programas gubernamentales, para ello se realizó una selección del(los) subprograma(s) que tienen mayor asignación presupuestal, del (los) que, a su vez, se toman los proyectos respectivos, así como las metas que corresponden a cada uno de ellos. La evaluación en comentario no analizó la totalidad de los programas, debido a que muchos de ellos contienen un número importante de subprogramas; sin embargo, con esta muestra se logró abarcar más de 90% del presupuesto ejercido.

Los resultados obtenidos permitieron identificar hallazgos diversos como los relativos a la inconsistencia en la planeación de las metas e incumplimiento de objetivos de algunos indicadores de desempeño. Este informe puede ser revisado en la página Web del OSFEM: [www.osfem.gob.mx](http://www.osfem.gob.mx) lo cual ha permitido registrar los primeros comportamientos de una entidad pública a la luz de sus objetivos estratégicos.

Éstos son los dos antecedentes que se tienen documentados en torno a la realización de evaluaciones al desempe-

ño en el Estado de México. En relación con la realización de auditorías al desempeño, por parte del OSFEM, cuentan con una doble motivación: la primera, como consecuencia del trabajo de evaluación que se realizó en los ejercicios fiscales de 2006 y 2007; la segunda, para redimensionar las tareas institucionales en torno a las revisiones cualitativas contenidas en la reforma constitucional del 7 de mayo de 2008.

En materia de auditoría al desempeño el primer trabajo institucional se realizó en 2008, delimitando el alcance a un organismo auxiliar designado: Instituto Mexiquense de la Juventud (IMEJ), cuyos resultados pueden consultarse en el sitio Web antes citado.

En relación con el presente ejercicio fiscal (2009), se están llevando a cabo 7 auditorías al desempeño en las siguientes dependencias estatales: Secretaría de Educación, Secretaría de Desarrollo Social, Instituto Mexiquense de la Juventud (IMEJ), Junta de Asistencia Privada del Estado de México (JAPEM), Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social (CEMYBS), Consejo Estatal del Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas (CEDIPIEM), y el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS).

El objetivo de los trabajos de auditoría al desempeño, se circunscribe a verificar que la información proporcionada por la entidad fiscalizable en los programas operativos anuales y en la cuenta pública respectiva, se acredite documentalmente, amén de la verificación de la veracidad de los mismos, mediante las visitas físicas a los centros de trabajo responsables de dicha información, y a la realización de las evaluaciones al desempeño.

Es importante señalar que en el ámbito municipal, desde 2006, se han desarrollado los mismos trabajos de evaluación al desempeño en los 125 ayuntamientos, 125 sistemas DIF y 36 organismos operadores de agua que integran el Edo. de México.

Los resultados y hallazgos definitivos de esta evaluación y auditorías al desempeño formarán parte del Informe de Cuenta Pública que este órgano técnico remitirá a la legislatura local, en este mes. 

---

1 Organismos como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

2 Cada indicador se encuentra sustentado en una ficha técnica.

# EL VERBO HABER

PRIMERA DE DOS PARTES >

## Haber como auxiliar, habemos no existe

Haber como auxiliar: El verbo haber es, por antonomasia, el verbo auxiliar en nuestro idioma. Con su presencia, más el participio pasado de otros verbos, se crea el tiempo compuesto.

Es pertinente recordar que reconoceremos el participio pasado de los verbos al ver sus terminaciones en *ado* o *ido*; veamos:

- » *He leído esto antes.*
- » *Has apreciado la profundidad de su conferencia.*
- » *Hemos escuchado los beneficios de pertenecer al colegio.*
- » *Se han afiliado al Instituto.*
- » *Hubiese venido antes, si se lo hubieras pedido.*
- » *Habríamos analizado esa posibilidad.*

En las frases anteriores encontramos al verbo *haber* auxiliando a otros verbos que, por supuesto, para ello tienen que encontrarse en participio. Reconozcamos primero a nuestro verbo *haber* en las referidas frases: *he, has, hemos, han, hubiese, hubieras, habríamos*; ahora reconozcamos a esos otros verbos en participio: leer-*leído*, apreciar-*apreciado*, ser-*sido*, escuchar-*escuchado*, afiliarse-*afiliado*, venir-*venido*, pedir-*pedido* y analizar-*analizado*.

Podríamos decir que en la elaboración de esas frases no encontramos ningún problema en el manejo del auxiliar *haber*; pero antes de continuar, hagamos una pequeña digresión, para mencionar que cuando usamos el verbo *haber*, en tercera persona, siempre lo escribiremos con "s", como en el ejemplo ya citado de *Has apreciado la profundidad de su conferencia* o, de otra manera, siempre que veamos un verbo en participio pasado después del verbo *haber*, éste se escribirá con "s": *has aprobado, has reído, has meditado*. Así, el verbo *haber* se distingue del verbo hacer, en que éste, en imperativo, se escribe con "z"; veamos dos ejemplos: *Haz el trabajo como te dije, haz un buen hombre de tu hijo*. Como notarán, después de la palabra *haz* no hay, inmediatamente, ningún verbo.

## Habemos no existe

Regresando a nuestro tema principal, podemos apreciar que la conjugación del verbo haber, en presente de indicativo, es la siguiente: *he, has ha, hemos, habéis y han*. Como nos damos cuenta, la conjugación de la primera persona del plural (nosotros) es *hemos*. Si ésta es la correcta conjugación, entonces nos daremos cuenta que *habemos*, no existe como tal. El *Diccionario Panhispánico de Dudas de la Real Academia Española*, dice: *La primera persona del plural del presente de indicativo es hemos, y no la arcaica habemos, cuyo uso en la formación de los tiempos compuestos es hoy un vulgarismo propio del habla popular*. Veamos cómo se presenta, generalmente, el mal uso de esta conjugación: Supongamos que en una reunión nacional, alguien pregunta: *¿Cuántas personas hay del sur del país?* Y si, por coinciden-



cia, hace esa pregunta a alguien que es de esa región, no nos sorprenderíamos si contesta: *Habemos nueve personas*. Dicha persona, en el afán de contestar que hay ocho personas, además de él, considera que responde adecuadamente. La respuesta correcta, en cambio, debe ser: *Hay nueve personas*. Pero como esta respuesta no necesariamente incluye a la persona que habla y nuestro entrevistado quiere hacer notar que él está en el grupo, entonces debe contestar: *Somos nueve personas*. Nunca debe decirse *habemos*.

En su libro *Suma de Minucias del Lenguaje*, editorial del Fondo de Cultura Económica (que, amablemente, me obsequió Jorge Sommerville), José G. Moreno de Alba explica: *Por su carácter impersonal es imposible usar el verbo haber con matiz inclusivo: si se dice "hay muchos inconformes", no debe necesariamente entenderse que el que habla queda incluido. Es por tanto necesario, si se desea poner énfasis en ese carácter inclusivo, hacer uso de otro verbo: "somos muchos los inconformes", por ejemplo.*

En el libro *La fuerza de las palabras*, de editorial Reader's Digest México, se expone en el subcapítulo "En el principio existía el verbo...", lo siguiente:

Lo incorrecto	Lo correcto
Habemos sólo tres personas	Hay sólo tres personas

El libro añade: *Si en el último ejemplo le importa al que habla incluirse en el número de los presentes, ha de emplear frases como "estamos sólo tres personas" o "somos tres personas"; jamás, "habemos".* P

Lic. Willebaldo Roura Pech  
Director Ejecutivo del IMCP  
wroua@imcp.org.mx

# EL GENOMA DE LA EMPRESA

Cada empresa es única y diferente de las demás, así como las personas. Las diferencias entre éstas se originan en su carga genética y, dependiendo del autor, de las experiencias por las que transitamos durante nuestras vidas. Las empresas también son diferentes en función de una carga genética, me refiero a la personalidad de sus fundadores, al giro que se dedican, al país en que se originan y al momento de la historia en que salen a la luz. Las fortalezas y debilidades de cada una dependen de éstos y otros factores. Su éxito se fundamenta en las primeras, y para evitar su fracaso se requiere de la anulación o disminución de las segundas.

Para darle más valor a nuestra propuesta tecnológica, incrementando la capacidad de generación de riqueza de nuestros clientes, debemos ayudarlos a corregir sus debilidades al tiempo que facilitamos el uso y desarrollo de sus fortalezas. Se dice fácil; sin embargo, como nuestra oferta se basa en un producto y un conjunto de servicios estandarizados, nos vimos en la necesidad de construir un mapa de las particularidades de nuestros clientes. Durante más de 10 años hemos invertido importantes recursos intelectuales y financieros para convertir este mapa (en realidad dos), en funciones que le permitan a todos nuestros clientes utilizar la misma versión de DynaWare, sin importar su giro, tamaño, ubicación o antigüedad, y ser mucho más competitivos de lo que eran. Este conjunto de mapas y sus consecuencias es el Genoma de la Empresa.

El primero muestra la **lógica de operaciones**, es decir, el conjunto de reglas necesarias para que una empresa ejecute sus actividades cotidianas, satisfactoriamente, algo así como lo que el humano necesita para vivir a diario, por ejemplo, el aire entra en los pulmones y es llevado a través de la sangre a todas las partes del cuerpo, y todos sabemos que no se puede respirar y deglutir al mismo tiempo, o bien, los riñones recogen de la sangre varios tipos de residuos que, de no eliminarse, podrían matar al organismo por envenenamiento; los ojos son para ver, los oídos para oír y la cabeza para pensar, esto suena demasiado obvio; sin embargo, en las organizaciones, de pronto, alguien se imagina que esas reglas no existen y suceden fenómenos que, en el caso de las personas, serían temas de estudio o dignos de un circo de finales del siglo XIX.

Ahora imaginense que llega un embarque de importación y cuando el almacenista quiere registrar la entrada, no hay orden de compra registrada en el sistema o algunos materiales no existen en los catálogos correspondientes. A este tipo de reglas de operación me refiero, a la aplicación cotidiana del sentido común. En la medida en que ayudamos a nuestros clientes para que hagan fluir su operación mientras ejercen más y mejor control de la misma, los hacemos más eficientes y su nivel de competitividad mejora sustancialmente.

El segundo mapa ilustra la **lógica de negocios**. Las reglas de negocio no son comunes a giros y empresas, aquí es donde las diferencias son más notorias y las complicaciones mayores. Es decir, una persona es más alta que otra, tiene los ojos de diferente color y su cabello necesita cuidados distintos, así hay empresas más grandes con operaciones menos complejas, o compañías más pequeñas con una gran diversidad de productos, unas venden servicios, otras distribuyen mercancía o fabrican productos o materias primas. También hay las que requieren mayores controles y las que necesitan una gran flexibilidad.

La lógica de negocios contiene la esencia de lo que diferencia a unas empresas de otras y es el resultado del aprendizaje de la organización mediante su existencia, acerca de cómo puede ganarle a sus competidores.

Este asunto es más complejo que el primero. Imaginense una chamarra que se ajusta perfectamente a quien se la pone (esta situación se dio en la película "Regreso al futuro II" y no dudaría que más adelante llegara a existir). Por otro lado, no olvidemos que cuando algunos éramos pequeños y otros todavía no nacían, el "zapatófono" de Maxwell Smart (el agente 86), nos parecía el invento más improbable de la tele. Hoy en día, hay más números celulares que líneas fijas en nuestro país, la ventaja es que la lógica de negocios no es tan variada como lo son las características humanas, así que la tarea resultó asequible.

Un ejemplo de la flexibilidad y poder de nuestro modelo de Genoma de la Empresa, resuelve el problema de la variedad de precios, descuentos y ofertas que cada giro y empresa manejan con sus clientes, pues existen giros que sólo requieren una lista de precios que cambia de tiempo en tiempo.

Hay empresas que necesitan miles de listas de precios en diferentes monedas, cada una asignada a un cliente o grupo de clientes, a las cuales les aplican una estructura de descuentos por niveles, dependiendo del tipo de cliente y tipo de producto, más ofertas en especie o descuento. Para completar el cuadro, hay giros que no manejan IVA o tienen tasas diferenciadas, otros tributan IEPS y otros más aplican retenciones de algunos impuestos. Nuestro modelo sólo requiere la configuración de los parámetros correspondientes para que el sistema se comporte de la forma necesaria. Así permitimos que nuestros clientes conserven las fortalezas que los han hecho mejores que su competencia, a la vez que los ayudamos a desarrollar nuevas ventajas competitivas.

Cuando alguien pregunta ¿cómo le estamos haciendo?, explicamos que el Genoma de la Empresa en uno de los tres pilares de nuestro éxito, pero no nos creen. Sería más fácil filosofar acerca de la calidad, dedicación y perseverancia necesaria para hacer que una empresa funcione, particularmente, después de quejarme de todo lo que no funciona bien en nuestro país, y traer a colación el magro 1.4% del PIB, que invertimos los mexicanos en TI.

Considerando cómo están las cosas, a todos les sorprende que en 2004 hayamos crecido 59%, en relación con 2003. Al final, lo que se ha hecho es poner a trabajar el ingenio mexicano con orden y disciplina, y hemos creado una nueva forma de ver a las empresas y su relación con las Tecnologías de Información. 

Ing. Rafael Funes Lovis  
Presidente y Director General de DynaWare México  
y Presidente de la Asociación Mexicana de la  
Industria de Tecnologías de Información (AMITI)  
comentarios@dynamawareglobal.com

# DÉFICIT, EL TEMA

De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) el 8 de septiembre, el Ejecutivo debe entregar el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Ley de Ingresos (conocidos como Paquete Económico 2010), el cual llama la atención por varias razones: La composición de la Cámara de Diputados y su incidencia sobre este paquete; la coyuntura de crisis económica que vive México; el déficit público y la incertidumbre de que logre revertirse en el mediano plazo; los señalamientos encontrados por parte de las agencias calificadoras (Moody's ratificando la calificación, pero S&P y Fitch con perspectiva negativa) que contribuye a mayor incertidumbre; y el rezago histórico en materia de desigualdades sociales y estructura de los ingresos públicos.

Se espera que para esa fecha, las agencias calificadoras puedan pronunciarse al respecto. Una vez entregado el proyecto del Paquete Económico 2010, se anticipa un debate intenso en el que existen dos posiciones encontradas: a) la emergencia económica en México es severa, el desempleo ha aumentado y es necesario seguir estimulando la economía, lo cual implica que el déficit público puede crecer o al menos mantenerse durante 2010, y b) el equilibrio en las finanzas públicas ha sido un pilar para la estabilidad macroeconómica de México y debe procurarse regresar a dicho equilibrio, lo cual implica reforzar los ingresos públicos y/o contener el gasto.

La clave es conciliar las posiciones (válidas) entre seguir estimulando la economía y empezar a detener el déficit de cara a 2010. Es posible concebir un presupuesto que siga enfocado en estimular la economía y generar empleos en 2010, lo cual implicará un déficit público similar al de 2009.

A la vez, existe la oportunidad de mandar una señal de compromiso para alcanzar el equilibrio fiscal hacia 2011 o 2012, lo que necesita de pronunciamientos claros para revisar la base gravable, la estructura de ingresos y definir cómo se irán dando más reducciones en el gasto. Es previsible que en 2010, haya un aumento en la deuda pública, motivo por el cual, el mercado de bonos ha estado sensible en recientes fechas; sin embargo, es posible que ese aumento sea ligero y gradual.

En esto, debe considerarse el entorno externo. A estas fechas, la economía de EE.UU., está por reactivarse, y los cuestionamientos se centran en qué tan vigorosa o duradera será su recuperación. La evidencia histórica muestra que después de una crisis, la reactivación de flujos de capitales, yendo hacia economías emergentes, es un gran determinante en la demanda de activos financieros. Las operaciones de *carry trade* (búsqueda de rendimientos apalancada) vuelven a surgir cuando se disipa la aversión al riesgo. En el contexto actual, los índices de riesgo han venido a la baja y esto anticipa que pronto, los grandes ca-

pitales vuelvan a buscar rendimientos, implicando salidas de recursos de países como EE.UU., y entradas de dinero hacia economías emergentes como México.

Además, la inversión, el turismo y las exportaciones a crecerán en 2010. A pesar de que México no ha podido incrementar su competitividad, es previsible que por las estrechas relaciones comerciales con EE.UU., el país vuelva a ser receptor neto de mayores entradas de capitales. Lo anterior volvería a balancear situaciones en materia petrolera, en donde el efecto precio matizará las caídas en la producción.

Se prevé que muchos inversionistas reconozcan a México como un beneficiario ante el inicio de un ciclo positivo en la economía global, por su cercana relación con EE.UU. Un caso ilustrativo es la recesión de 2002. Una vez que se inició la etapa de apetito por el riesgo, aun cuando México no avanzó en materia de reformas estructurales, los activos financieros mexicanos se revalorizaron, la demanda aumentó y las ganancias se acumularon.

Los bonos locales y el peso mexicano se han beneficiado de los flujos de entrada de capitales que siguen al inicio de un ciclo económico positivo y el mayor apetito al riesgo. De 2003 a 2008, México observó un déficit en la cuenta de capitales de la balanza de pagos en sólo cuatro de los 24 trimestres de ese periodo.

La inercia de la recuperación global, más que la estructura propia de su economía, volverá a ser el factor determinante para que México se encarrile en una etapa de crecimiento a partir de 2010. El debate próximo sobre el Paquete Económico 2010 es una oportunidad para reforzar la estructura económica, hacerla más flexible y competitiva, para aprovechar la etapa de recuperación global, lo cual redundaría en mayor crecimiento, así como más y mejores empleos.

Las experiencias de crisis de México se relacionan con un mal manejo del déficit y de la deuda pública. Esto pudiera estar pesando en la situación actual, pero habrá que reconocer que los antecedentes recientes apuntan a que las autoridades han priorizado la búsqueda de equilibrios fundamentales.

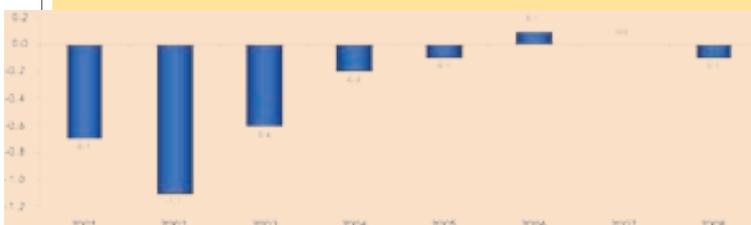
En el contexto actual, no es el tamaño del déficit público en 2009 y 2010 lo que preocupa (varios países tendrán el triple de déficit en porcentaje del PIB, que México) sino que la tendencia cambie pronto, para volver al equilibrio fiscal. A pesar de haber reconocido que para 2010 la brecha de financiamiento será de casi 300 mil millones de pesos, lo importante es señalar que el déficit no se desbordará, sino que se revertirá la tendencia y el enfoque de corto plazo priorizará la reactivación económica.

Un plan fiscal de largo plazo y creíble es lo que se necesita, en donde una mezcla de un aumento ligero de deuda, contención del gasto público en áreas no prioritarias y un acuerdo que trascienda más allá de 2010, para revisar la base gravable y la estructura de ingresos públicos, podría calmar los temores de muchos, incluidas las calificadoras.

Al final, el proceso debe priorizar una economía más competitiva y flexible, que genere más y mejores empleos, que pueda soportar los ciclos globales adversos, y que maximice los beneficios de una etapa de crecimiento mundial. 

Lic. Luis Flores S.  
Economista Senior, Ixe Grupo Financiero  
lfloressa@ixe.com.mx

Déficit público en México (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP

## Acerca de la crisis financiera

### Encuesta realizada en EE.UU., revela cambios en la inversión de la gente con mayor poder adquisitivo

De acuerdo con una nueva encuesta aplicada por el Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA, por sus siglas en inglés), la volatilidad del mercado accionario, así como los malos resultados económicos en los EE.UU., han acelerado los cambios en el comportamiento de los inversionistas americanos con un alto poder adquisitivo. Fuente: [www.aicpa.org](http://www.aicpa.org)

### IASB propone cambios a la IAS 39

El Consejo Internacional de Normas de Información Financiera (IASB, por sus siglas en inglés), ha publicado un borrador para discusión acerca de la propuesta para modificar la Norma Internacional de Información (IAS 39, *Financial Instruments: Recognition and Measurement*). Fuente: [www.iasb.org/39](http://www.iasb.org/39) (para mayor información buscar en el sitio Web: *Replacement of IAS 39*).

### Disminución de los efectos de la crisis mundial, de acuerdo con la revista del BIS

El Banco de Pagos Internacionales (BIS, por sus siglas en inglés) en su revista cuatrimestral *BIS Quarterly Review*, presenta un documento del panorama actual del desarrollo de los mercados financieros, así como también dos artículos especiales acerca del impacto financiero de la crisis mundial en América Latina y las bajas tasas de interés en la administración de la deuda gubernamental. Fuente: [bis.org](http://bis.org)

### CIPFA señala un incremento de interés para hacer carrera profesional en el sector público

De acuerdo con los datos presentados por el Instituto de Finanzas Públicas y Contabilidad del Reino Unido (CIPFA, por sus siglas en inglés), como resultado de la recesión, los estudiantes de la Licenciatura en Finanzas han dejado de considerar a los grandes bancos para hacer carrera profesional, buscando oportunidades en el sector público. Fuente: [www.bis.org](http://www.bis.org)

### El plan de reforma financiera de los EE.UU., requiere del uso de estándares globales de contabilidad

La administración del presidente estadounidense Barack Obama dio a conocer una serie de propuestas para reformar el sistema regulador del sector financiero en su país. Fuente: [www.financialstability.gov](http://www.financialstability.gov)

### El informe del Banco Mundial sobre el desarrollo, señala una mayor caída en 2009

El Banco Mundial en su reporte anual sobre el Desarrollo Financiero Global, advierte de una mayor caída en diferentes áreas en 2009, incluyendo: comercio mundial, producción global y capital privado. Fuente: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

## Miembros y organismos de contabilidad

### "La convergencia hacia IFRS debe continuar", declara la Presidenta de ACCA

Helen Brand, Presidenta de la Asociación de Contadores Certificados del Reino Unido (ACCA, por sus siglas en inglés), declaró públicamente la necesidad de seguir impulsando la convergencia hacia las Normas Internacionales de Información Financiera (IFRS, por sus siglas en inglés), asimismo, mencionó lo desastroso que sería dejar a un lado tantos años de trabajo. Fuente: [www.accaglobal.com](http://www.accaglobal.com)

### Se lanza consulta para el nuevo Código de Prácticas de la Autoridad Contable Local

Las IFRS basadas en el nuevo Código de Prácticas de la Autoridad Contable Local, representan la revisión más importante desde hace muchos años y forman parte de la tendencia de las IFRS hacia el sector público. El Código utiliza los Principios de Contabilidad Aplicables al Sector Público (IPSAS, por sus siglas en inglés) para proporcionar una guía adicional, debido a que las IFRS no abordan temas específicos del sector público. Fuente: [www.cdfa.org.uk](http://www.cdfa.org.uk)

### ICAEW presenta informe distinto a la auditoría

El Instituto de Contadores de Inglaterra y Gales (ICAEW, por sus siglas en inglés) presentó un reporte denominado *Alternatives to Audit*, que contiene el resultado de dos años de trabajo de la Facultad de Auditores y Aseguradores del ICAEW, acerca de los nuevos servicios de aseguramiento. Fuente: [www.icaew.com](http://www.icaew.com)

## Organismos internacionales

### El Comité de Basilea anuncia mejoras

El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea aprobó en sus reuniones del 8 y 9 de julio, un conjunto de medidas para el fortalecimiento de los requisitos de capital en el libro de transacciones, así como en los pilares que sirven de fundamento para los principios de Basilea II. Fuente: [www.bis.org](http://www.bis.org)

### FASB modifica las reglas para las entidades con fines especiales y de bursatilización

El Comité de Normas de Información Financiera de los EE.UU. (FASB, por sus siglas en inglés), emitió dos nuevos estándares que modifican la forma en la que las entidades contabilizan la bursatilización y las entidades con fines especiales, estas normas son: FAS No. 166, *Accounting for Transfer of Financial Assets*, y FAS No. 167, *Amendments to FASB Interpretation No. 46*. Fuente: [www.fasb.org](http://www.fasb.org)

### G8 acuerda el Marco de Principios de Lecce, Italia

El 13 de julio de 2008 en la cumbre de Lecce, Italia, los Ministros de Finanzas del Grupo de los Ocho (G8), acordaron en el "Marco de Principios de Lecce" una serie de principios y estándares respecto a la coherencia, transparencia e integridad en la forma de llevar a cabo las finanzas y los negocios internacionales. Fuente: [www.g8italia2009.it](http://www.g8italia2009.it)

### IASB publica IFRS para PyMES

El Consejo Internacional de Normas de Contabilidad Financiera (IASB, por sus siglas en inglés) emitió las Normas Internacionales de Información Financiera (IFRS, por sus siglas en inglés) diseñada para las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES), denominadas: IFRS para PyMES. Fuente: [www.iasb.org](http://www.iasb.org)

# RECONOCIMIENTO DE INGRESOS: UN NUEVO ENFOQUE

Sin lugar a dudas, uno de los rubros más importantes del estado de resultados es el de los ingresos o ventas netas. De hecho, muchas razones financieras, incluyendo aquéllas de evaluación de ejecutivos, toman el ingreso como una de sus variables para sus cálculos. Recientemente, el *Financial Accounting Standards Board* (FASB) y el *International Accounting Standards Board* (IASB), organismos reguladores de las normas de información financiera en los EE.UU., e internacionales, respectivamente, han emitido un documento para discusión (*discussion paper*) que propone una nueva metodología para el reconocimiento del ingreso.

En este documento se detalla una propuesta bastante interesante de cómo y cuándo reconocer el ingreso, buscando la mejora en la calidad de la información financiera. En la actualidad, el FASB y el IASB esperan tener una norma preliminar para 2010 y una norma definitiva para el reconocimiento del ingreso durante 2011.

Una de las ventajas que ofrece la nueva propuesta es que sólo se tendrá una norma que regule el reconocimiento del ingreso. Hoy en día, bajo los principios de los EE.UU., existen cerca de 100 guías que abarcan principios, interpretaciones, opiniones y otros, lo que hace muy complicado el correcto reconocimiento del ingreso, además de generar inconsistencias entre las guías. De manera contraria, tanto las normas internacionales y mexicanas de información financiera no detallan en gran medida cuándo y cómo se debe reconocer el ingreso, lo cual origina interpretaciones entre las empresas.

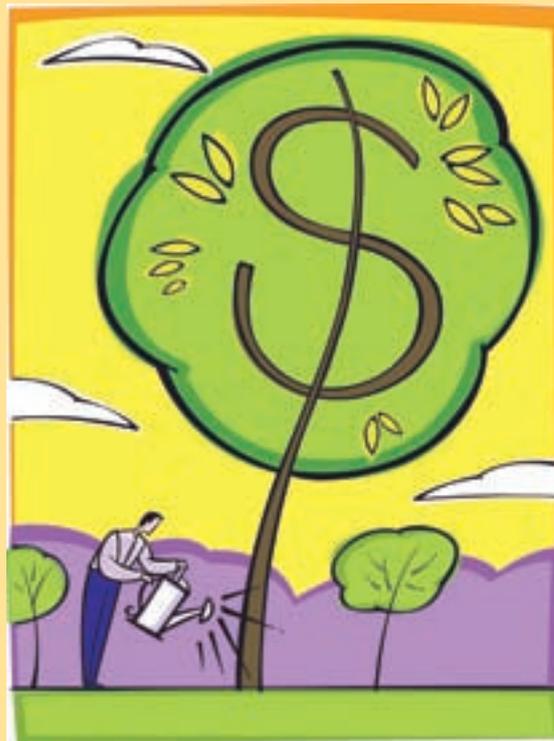
## Reconocimiento del ingreso

Es de todos sabido que el ingreso sólo debe reconocerse cuando exista una transferencia del bien, y el cliente haya asumido los riesgos y beneficios inherentes al producto, o cuando los servicios han sido prestados y aceptados por el cliente, como lo indica el FASB CON 6. Esto no está en duda y no se tiene contemplado que cambie dentro del documento de discusión. Sin embargo, el cambio que tiene la nueva propuesta aplica a los productos y servicios que se transfieren en diferentes puntos del tiempo, debido al contrato de compra-venta.

Lo anterior, implica que los productos que se vendan con garantías, construcciones o programas de incentivos, tales como los puntos de productos o servicios que otorgan producto sin costo adicional, tendrán que modificar su manera de reconocer el ingreso.

Ahora bien, en el caso de las garantías, las empresas registran la venta del producto y crean un pasivo contingente con un cargo a los resultados de la empresa basados en una estimación del gasto que incurrirán en un futuro. De igual manera, el registro contable de programas de lealtad, las empresas reconocen el ingreso de la venta por el total del monto y crean una estimación que se reconoce en ese mismo periodo, contra los resultados del periodo.

La propuesta del FASB y el IASB es que el ingreso, en el caso de garantías, se tiene que dividir en dos partes: una, por el valor del producto, y otra, por el servicio de la garantía que se está otorgando. En



el caso del valor del producto se deberá reconocer al momento en que se haga la transferencia de riesgos y beneficios; sin embargo, el ingreso por la garantía sólo se reconocerá cuando deje de existir la obligación de la garantía. El mismo caso para los programas de puntos, del total de la venta, las empresas tendrán que asignarle un valor a esos puntos y reconocerlos como ingreso, sólo en el momento en que los clientes rediman los puntos o termine la obligación.

## Conclusión

En resumen, el documento propuesto por el FASB y el IASB, sugiere que las empresas reconozcan el ingreso dependiendo de si ya se cumplió con la obligación inherente a un contrato de compra-venta. Las empresas que se verán más afectadas ante este cambio serán aquéllas que otorgan garantías o dan servicios posteriores a la entrega del bien.

En adición, las empresas constructoras tendrán la obligación de detallar en qué etapa o porcentaje de avance se lleva la construcción, así como tener evidencia de que el cliente ya aceptó el avance para que la empresa constructora pueda reconocer su ingreso. P

Dr. Miguel Calzada Mezura  
 Profesor Asociado de la Universidad de Monterrey  
 mcalzada@udem.net



El pasado mes de julio, el Consejo Mexicano para la Investigación y Desarrollo de Normas de Información Financiera, A.C. (CINIF), emitió el proyecto para auscultación de una nueva Norma de Información Financiera B-9, *Información financiera a fechas intermedias* (NIF B-9), misma que propone derogar al actual Boletín B-9, del mismo nombre.

Los principales cambios propuestos por el proyecto de la NIF B-9 son:

## Contenido de la información financiera a fechas intermedias

Con base en la NIF B-9, la información financiera a fechas intermedias debe conformarse por estados financieros completos o en forma condensada, según elija la entidad, y el paquete debe contener:

- » Un estado de posición financiera.
- » Un estado de resultados o, en su caso, estado de actividades.
- » Un estado de variaciones en el capital contable, en su caso.
- » Un estado de flujos de efectivo.
- » Notas a los estados financieros. En caso de presentar estados financieros condensados, las notas pueden contener sólo las revelaciones seleccionadas que establece la propia NIF B-9.

Por su parte, el Boletín B-9 actual no requiere presentar el estado de variaciones en el capital contable y sugiere presentar el estado de cambios en la situación financiera, sin que esto sea un requerimiento.

## Periodos intermedios por los que se requiere presentar información

La NIF B-9 propone que:

- » La información financiera al cierre de un periodo intermedio sea comparada con la del cierre del periodo intermedio equivalente del año inmediato anterior.
- » Se presente el estado de posición financiera correspondiente al cierre anual inmediato anterior.
- » Las entidades con operaciones cíclicas, además, presenten el estado de resultados correspondiente a los 12 meses que terminan en la fecha de cierre del periodo intermedio por el que se presenta información.

Por su parte, el Boletín B-9 actual establece la opción de presentar la información financiera a fechas intermedias en forma comparativa, ya fuera con la información del periodo equivalente del año anterior, o bien, con las cifras acumuladas del periodo en curso.

El proyecto de NIF B-9 se encuentra disponible en la página electrónica del CINIF: [www.cinif.org.mx](http://www.cinif.org.mx) y se invita al envío de comentarios durante su periodo de auscultación, el cual termina el 13 de octubre de 2009. 

# DINÁMICA DE LOS GRUPOS DE TRABAJO, UNA ÚTIL VALORACIÓN

Un problema no visible en las organizaciones que puede orientar sobre la forma en que los directivos y los líderes interactúan con sus equipos, además de lo que esto tiene que ver con la dinámica de trabajo en equipo, parece plantear un enfoque no sólo de interés, sino de utilidad en la vida real. Analicemos el siguiente cuadro:

EQUIPOS EN DESCENSO	EQUIPOS EN ASCENSO
La gente oculta, a los de arriba, hechos considerados como dolorosos, críticos o susceptibles de castigo. Todo va bien.	La gente tiende a mostrar las realidades para ser analizadas y discutidas. Los jefes y líderes no critican esta posición.
La gente opina sin argumentos sólidos, sin datos ni evidencia.	La gente proporciona datos, evidencia y argumentos para discusión.
El líder del equipo evita cuestionamientos y críticas, permitiendo razonamientos sin fundamento y opiniones no soportadas.	El líder del equipo estimula el análisis crítico, planteando desafíos e impulsando análisis de profundidad.
Los miembros del equipo aceptan las decisiones, pero no contribuyen a su exitosa puesta en práctica, si es posible las boicotean.	Los miembros del equipo, una vez tomada la decisión, unifican esfuerzos y trabajan, de manera intensa, para hacerla realidad aunque no la compartan.
Los miembros del equipo buscan el reconocimiento personal y no disfrutan el reconocimiento para pares.	Cada miembro del equipo da crédito a los demás de los éxitos y disfruta de su reconocimiento.
Los miembros del equipo tratan de ganar argumentaciones, en función de sus intereses y no del asunto en análisis.	Los miembros del equipo argumentan y debaten, no en función de sus intereses personales, sino del asunto.
El equipo lleva a cabo autopsias, basado en la culpabilidad y buscando castigo.	El equipo lleva a cabo autopsias, tratando de dar luz y sentido a las experiencias.
Los miembros del equipo no entregan buenos resultados y tienden a culpar a otros de sus errores y fallas.	Cada miembro del equipo busca entregar buenos y excepcionales resultados, en caso contrario, asume la responsabilidad y aprende del error.

Una vista rápida de lo que sucede en las organizaciones puede orientar en la valoración de nuestra situación interna y en la toma de medidas de re-conducción de nuestros equipos de trabajo, para enfrentar la realidad que a veces es crítica, en tiempo y forma, y no lamentarnos de lo sucedido. 

C.P.C. y C.I.A. Beatriz Castelán García  
 Presidenta de la Comisión de Revista del IMCP  
 bcastelan1148@prodigy.net.mx