

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.**



RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO  
LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO A TRAVÉS DE LA  
AUDITORÍA ESPECIAL DEL DESEMPEÑO

**TESINA**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y  
POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

JORGE ADAME ABARCA

**DIRECTOR DE LA TESINA**

**DR. MAURICIO MERINO HUERTA**

*MÉXICO, D.F. ENERO 2011*

## CONTENIDO:

PRESENTACIÓN.....i-v

### CAPITULO 1. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

Introducción.....1

1.1 Concepto y naturaleza de la evaluación.....1

1.2 Rendición de cuentas y evaluación del desempeño.....7

1.3 Evaluación del desempeño y política pública.....11

1.4 Análisis de políticas públicas y coherencia en las políticas.....14

1.5 Evaluación del desempeño en México.....19

Conclusión.....21

### CAPITULO 2. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y OPERATIVO DE LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Introducción.....22

2.1 Antecedentes.....23

2.2 Marco normativo.....25

2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....26

2.2.2	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.....	25
2.2.3	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.....	27
2.2.4	Reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación.....	29
2.2.5	Manual de organización de la Auditoría Superior de la Federación.....	29
2.3	Marco operativo.....	30
2.3.1	La Auditoría Superior de la Federación.....	30
2.3.2	La Auditoría Especial de Desempeño.....	36
	Conclusiones.....	38

CAPITULO 3. ANÁLISIS DE COHERENCIA INTERNA DE LA AUDITORIA ESPECIAL DE DESEMPEÑO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

	Introducción.....	40
3.1	Aspectos generales del análisis .....	40
3.1.1	Estructura.....	40
3.1.2	Núcleo duro y cinturón de protección.....	42
3.1.3	Naturaleza de la evaluación.....	46
3.2	Desarrollo del análisis.....	47

3.2.1	Núcleo duro de la política.....	48
3.2.2	Cinturón de protección de la política.....	59
3.3	Resultados.....	62
3.3.1	Resultados y hallazgos del análisis.....	63
3.3.2	Límites y alcances del análisis.....	67
	Conclusiones.....	68
	CONCLUSIONES GENERALES DE LA TESINA.....	70
	REFERENCIAS.....	77

## PRESENTACIÓN

La rendición de cuentas se ha constituido en elemento central de las democracias representativas contemporáneas, ya que en su realización encontramos uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato hecho por la ciudadanía que, a través de un ejercicio democrático, los ha elegido como sus representantes.<sup>1</sup>

La rendición de cuentas se ha vuelto, entonces, una exigencia ubicua en el mundo de la política democrática. Todos estamos de acuerdo con que democracia implica rendición de cuentas.<sup>2</sup> Dado que se refiere, en una de sus acepciones, a la responsabilidad de responder por un desempeño particular ante las expectativas de distintas audiencias,<sup>3</sup> la rendición de cuentas requiere de entre otras cosas sistemas públicos de información, mecanismos de autorregulación y control social, así como estructuras de medición y evaluación del desempeño.<sup>4</sup>

En este sentido, la evaluación del desempeño es y debe ser considerada como una política pública en sí misma no sólo porque representa un conjunto de herramientas y decisiones encaminados a la resolución de problemas públicos (discrecionalidad, mal uso de recursos, ineficiencia, etc.) sino porque, además, funciona como un mecanismo que retroalimenta, es decir, que proporciona útil a los implementadores para la detectar disfunciones, tomar de decisiones más acertadas y mejorar la consecución de los objetivos de las políticas públicas evaluadas.

<sup>1</sup> Ugalde, L. 2002. Rendición de cuentas y democracia. El caso mexicano. México. Instituto Federal Electoral.

<sup>2</sup> Schedler, A. 2004. ¿Qué es la rendición de cuentas? México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

<sup>3</sup> Ebrahim, A. 2003. Accountability in practice for NGOs. EU: World Development.

<sup>4</sup> Bonbright, D. 2004. Accountability and performance: introducing Access. Inglaterra: Greenleaf Publishing.

Ahora, como en el caso de las demás políticas públicas, el éxito o fracaso de la evaluación del desempeño está supeditada a una cuestión de coherencia interna, es decir a la alineación de las distintas etapas del proceso de políticas.

En México existen ya a nivel federal diversas iniciativas para evaluar el buen uso e impacto, es decir el desempeño, de los programas gubernamentales. La propuesta de Ley presentada en 2007 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a la H. Cámara de Diputados estuvo encaminada a establecer un Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) que estructurara estrategias de diferentes instancias públicas para organizar y ejecutar evaluaciones de las políticas públicas federales. Sin embargo, a la fecha el SED no ha logrado consolidarse como un mecanismo completo para las tareas de evaluación como se planteó desde su creación.<sup>5</sup>

Existe, por el contrario, como una política pública de evaluación externa, la Auditoría Especial de Desempeño (AED) que, como parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), desde 2001 evalúa los resultados de la ejecución de recursos públicos, a través de auditorías de desempeño.

El Reglamento Interior de la ASF establece que la AED debe vigilar que el impacto de los programas, proyectos, políticas y acciones gubernamentales corresponda a lo planeado y que cumpla con las expectativas previstas en términos de costo beneficio para la sociedad. Para ello, las auditorías de desempeño utilizan una metodología sofisticada e innovadora, la cual está orientada a la verificación de los indicadores clave de gestión referentes a los procedimientos básicos a través de los cuales las dependencias buscan

---

<sup>5</sup> Se puede consultar los resultados de la auditoría de desempeño realizada por la AED en 2009 al SED donde se demostró que el 70% de las acciones generales del sistema no se han cumplido a la fecha. Auditoría Superior de la Federación. 2010. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008. México: Auditoría Superior de la Federación.

alcanzar los objetivos de las políticas y programas que operan.<sup>6</sup> Ello supone una alineación perfecta entre los objetivos de las políticas públicas y el cumplimiento de dichos procedimientos.

En este sentido, si se considera que las auditorías de desempeño buscan verificar el impacto de los programas, proyectos y políticas que evalúan, proporcionar una apreciación objetiva de la forma en que se llevan a cabo las tareas gubernamentales, y aportar información a la sociedad, a los diputados federales y a las entidades fiscalizadas, que permita mejorar las decisiones necesarias y así incrementar la calidad de los bienes y servicios que presta el sector público federal, *¿es suficiente evaluar el cumplimiento de los procedimientos establecidos por las dependencias ejecutoras de los programas y políticas públicos para verificar el impacto de éstos?* Esta es la pregunta de investigación que se pretende resolver en esta tesina.

Respecto a lo anterior, el argumento central de este documento es que Si se considera que, como una política pública, la auditoría de desempeño tienen como objetivos verificar el impacto de los programas, proyectos y políticas, proporcionar una apreciación objetiva de la forma en que se llevan a cabo las tareas gubernamentales, y aportar información a la sociedad, a los Diputados Federales y a las entidades fiscalizadas que permita mejorar las decisiones e incrementar la calidad de los bienes y servicios que presta el sector público federal, *no es suficiente evaluar el cumplimiento de los procedimientos de las dependencias auditas puesto que dichos procedimientos no equivalen, necesariamente, a los objetivos de las políticas públicas.* Al verificar sólo los procedimientos de las dependencias se escapa el efecto de algunos factores importantes

---

<sup>6</sup> Lozano, Gerardo. 2007. Retos y oportunidades de la auditoría al desempeño. México: Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C.

como las rutinas, problemas de implementación y factores exógenos que pueden representar restricciones al cumplimiento de los objetivos de las políticas.

En el caso de la AED no es suficiente evaluar el cumplimiento de los procedimientos clave de las dependencias que operan los programas y políticas públicos para verificar el impacto de estos puesto que a pesar de contar con una metodología rigurosa (cinturón de protección) alineada a una argumentación firme (núcleo duro de la política), en su implementación, las auditorías de desempeño no absorben en el efecto que las rutinas, problemas de implementación y factores exógenos tienen respecto del logro de los objetivos de las políticas públicas llevadas a cabo por dichas dependencias.

En otras palabras, a pesar de tener coherencia y cumplir con sus funciones, la AED no sistematiza información acerca de (i) de rutinas, (ii) problemas de implementación y (iii) factores exógenos que influyen (de manera positiva o negativa) en la consecución de los fines de las políticas públicas auditadas.

En esta investigación, la metodología utilizada para desarrollar dicho argumento es la narrativa analítica. Se eligió esta metodología porque, además de ser un tema relativamente nuevo, en México el número de instrumentos concretos de evaluación del desempeño gubernamental es muy reducido<sup>7</sup>, así que los resultados de un estudio comparado no serían del todo consistentes o representativos. Por el contrario con el análisis de este caso de estudio se profundiza en el comportamiento y estructura de la AED en aras de encontrar y detectar algunas hipótesis que se pudieran explorar a profundidad y probar en estudios posteriores.

El documento está dividido en tres capítulos. El primer capítulo corresponde al marco teórico y conceptual que recoge los principales conceptos y elementos sin los cuales, el

---

<sup>7</sup> Actualmente, existen de manera oficial y en operación el SED y la AED.



análisis presentado no podría ser comprendido a cabalidad. El segundo capítulo está dedicado a la descripción del marco normativo y operativo de la ASF de la cual forma parte la AED, con el fin de proporcionar información necesaria para el capítulo tres en el cual se desarrolla un análisis de coherencia de la política pública de evaluación del desempeño llevada a cabo por la AED. Al final de este documento se presentan algunas conclusiones generales sobre los aspectos más relevantes resultantes de los trabajos de investigación realizados así como una recomendación de política para mejorar el potencial de las AED como mecanismo de aprendizaje institucional.

Esta tesina proporciona una visión analítica sobre las implicaciones prácticas de la evaluación del desempeño. Por ejemplo, este documento abona investigación aplicada a un campo bastante nuevo en México ya que establece que la evaluación del desempeño debe ser vista como una política pública en sí misma digna de investigaciones más profundas. Además, esta tesina propone una aproximación metodológica para analizar la coherencia interna de las políticas a través de un esquema núcleo duro-cinturón de protección, ante la falta de una metodología acabada en dicha materia. Es necesario señalar que este análisis es cualitativo y descriptivo ya que sus resultados están basados en una revisión documental exhaustiva. No es objetivo de esta tesina establecer un modelo o escala numérica cuantitativos para medir el nivel de coherencia y, sin embargo, la información revisada es suficiente para presentar una posición personal relativa a la coherencia de esta política.

## **CAPITULO 1. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL**

### **Introducción**

El objetivo de este capítulo es presentar los aspectos que sirven de sustento teórico-conceptual para el desarrollo del argumento central de esta tesina. Se trata, pues de entender las implicaciones de la política pública de evaluación del desempeño y cómo la coherencia interna, es decir, la correspondencia entre la fundamentación de la política y su diseño, determina su éxito o fracaso. Para ello, se abordan, por un lado, las principales discusiones de algunas corrientes teóricas en varias disciplinas acerca de la naturaleza de la evaluación ante la ausencia de una teoría completa y exhaustiva. Se expone, por otro lado, un marco general de discusión sobre la rendición de cuentas y la evaluación del desempeño gubernamental. Después, se realiza la caracterización de las etapas de la política pública de evaluación de desempeño y el enfoque de políticas públicas del cual se desprende el análisis de coherencia desarrollado en el capítulo 3 de este documento. Por último, se esboza la situación actual de la política de evaluación del desempeño que realiza la AED.

### **1.1 Concepto y naturaleza de la evaluación**

Es muy común observar en diversos ámbitos, el uso del término “evaluación”, así como del verbo “evaluar” de manera coloquial o bien, aplicados a objetivos específicos, aunque en realidad poco se reflexiona sobre el significado y alcance de dichos términos.

El entorno social hace referencia a la evaluación y posiblemente parezca tan clara la idea que se tiene de ella que no se hacen cuestionamientos acerca de lo que realmente significa. Sin embargo, para evitar cualquier riesgo al respecto parece pertinente señalar algunas implicaciones del término. Cuando se analiza lo que se entiende por evaluación se

encuentran equivalencias con el término de valor, ya que se aceptan los verbos valorar y valorar para “calcular o fijar el valor de”, “asignar a algo un valor correspondiente a una estimación”<sup>8</sup>, lo cual puede transmitir la idea de “calificar”, “cuantificar”, “ponderar”, “estimar”, “tasar”, términos que en cierto sentido son sinónimos, dependiendo de la materia o forma en que se apliquen.

Existe un debate teórico acerca de la naturaleza no sólo del término si no de la evaluación como acción propia del ser humano derivada de la interacción social. De este debate se rescatan en esta tesina al menos tres premisas o elementos clave que son comunes en la discusión y que están relacionados entre sí.

Primero, la evaluación está intrínsecamente ligada a la necesidad natural de elección. Separar lo bueno de lo malo es una actividad humana esencial para la misma sociedad. En este sentido, en la teoría liberal se arguye que una de las bases del sistema político y económico es la noción de “elección”<sup>9</sup>. Pero no se trata sólo de elección política sino de “elección” en el sentido liberal entendida como la selección libre entre distintas alternativas. En este tenor, si se trata del sector privado, la evaluación responde a principios claramente utilitaristas y funciona como un mecanismo que ayuda a la maximización de la utilidad de la empresa la cual elige, de entre diversas alternativas, la que maximiza su beneficio. Por su parte, en el sector público, el concepto de evaluación para ayudar a elegir políticas y programas públicos se deriva también de la idea liberal de la elección. Con frecuencia se tiene que elegir entre programas y políticas diferentes con base en distintos criterios pero siempre en búsqueda del interés colectivo.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Real Academia de la Lengua Española. 2009. Consultado en línea: [www.rae.es](http://www.rae.es)

<sup>9</sup> House, E. R. 1994. Evaluación, ética y poder. España: Morata

<sup>10</sup> House, op., cit.

Segundo, la evaluación debe ser un mecanismo de aprendizaje. Se evalúa para generar información útil para mejorar prácticas a manera de mecanismo de retroalimentación, de otra manera, la evaluación pierde sentido. Las sociedades evalúan constantemente. Evalúan el rendimiento, el aprendizaje, la calidad, la belleza entre otras cosas. En realidad, casi todo es susceptible de evaluación. Pero la evaluación, formal o informal, no es una cuestión azarosa. De acuerdo con la teoría conductista del aprendizaje, los individuos emplean la información observable del medio ambiente y evalúan, en función de objetivos y preferencias, las acciones más adecuadas para la consecución de sus objetivos.<sup>11</sup> Es racional, se afirma en esta corriente, que los individuos respondan a las diferentes circunstancias analizando el comportamiento del ambiente para tomar decisiones como un complejo mecanismo de adaptación.<sup>12</sup>

Tercero, la evaluación conduce necesariamente a una opinión fundada de que algo es de un cierto modo. Con frecuencia se llega a tal juicio mediante la calificación o clasificación de algo según se cumpla mejor o peor un conjunto de normas o criterios. En este sentido, la evaluación es comparativa por naturaleza, y suele presentarse explícitamente como tal. Esto significa que ha de existir un conjunto de normas y una clase<sup>13</sup> como punto de comparación. Por tanto, la evaluación supone adoptar un conjunto de criterios, definirlos, especificar el punto de comparación y en qué grado el objeto de evaluación satisface las normas. A este respecto, la evaluación no es ni puede ser objetiva ya que cualquiera que sea el punto de comparación, éste será inevitablemente una elección humana, la cual podrá ser objeto de discusión. Por ello, la evaluación lleva consigo la manipulación de hechos y argumentos con el fin de valorar o determinar la conveniencia de

---

<sup>11</sup> Polanyi Michael. 1958. Personal knowledge. EU: Chicago University Press.

<sup>12</sup> Scriven, Michael. 1976. "Bias control and its control". EU: American Educational Research Association

<sup>13</sup> La "clase" es un conjunto de criterios o esquema de preferencias que se utiliza de referencia para la comparación.

algo a través de un conjunto de principios o valores que sirven de fundamento para juzgar. Los criterios usados pueden limitarse a uno, como el utilitarista de elevar al máximo la utilidad, o una mezcla de criterios y prioridades determinadas de antemano como en la postura pluralista.<sup>14</sup>

Las afirmaciones en cuanto a estas tres premisas no son menores ya que dan idea de la naturaleza de la evaluación, por un lado, como una necesidad intrínseca del ser humano y, por otro, como el deseo de mejorar una situación determinada a través de la selección de alternativas.

Existe, además del debate sobre la naturaleza de la evaluación, otra discusión acerca de su evolución como unidad de análisis y utilidad práctica. Así como en las ciencias sociales se han identificado diferentes etapas o generaciones de los derechos sociales, resulta interesante analizar los esfuerzos teóricos realizados para llegar a una delimitación histórica y conceptual sobre el comportamiento de la evaluación. Dichos esfuerzos se resumen a continuación:

- a) Primera generación: medición (desde finales del siglo XIX hasta 1920). La evaluación se dirigía a la identificación de los logros alcanzados en la consecución de ciertos objetivos específicos, por medio de la medición cuantitativa con instrumentos unimodales. Puede decirse que esta etapa coincide con el surgimiento de la administración científica.<sup>15</sup>
- b) Segunda generación: descripción/comparación (1920 a 1950). Esta etapa se refiere a la identificación de conjuntos de aspectos optimizadores y limitantes con respecto a ciertos objetivos; realiza la comparación de enfoques o de

---

<sup>14</sup> Oropeza, Alejandro. 2005. La evaluación de la función pública en México. México: Plaza y Valdés Editores.

<sup>15</sup> Joan, H., Lyons L., y Carol Taylor. 1987. Evaluator's handbook. EU: SAGE

fenómenos en grupo y situaciones de ocurrencia natural usando métodos experimentales.<sup>16</sup> La segunda generación coincide con el desarrollo de los conceptos weberianos que atienden al enfoque burocrático de la teoría de la organización. En esta época se publican los primeros textos sobre administración pública.

- c) Tercera generación: servicios de valor (1950 a 1980). Se comparan resultados múltiples con metas y normas establecidas *a priori* ofreciendo una evaluación normativa relacionada con datos de referencia e indicadores.<sup>17</sup>
- d) Cuarta generación: transparencia, rendición de cuentas y desempeño (1980 a la fecha). En esta etapa son relevantes la transparencia, la responsabilidad ejecutiva y el desempeño coordinados por medio del análisis de todos los datos disponibles, usando una variedad de métodos y mediciones múltiples e incorporando el conocimiento, las perspectivas y los valores de todos los involucrados. Es en esta época cuando el término *accountability* (rendición de cuentas) adquiere relevancia. La “rendición de cuentas” implica poner en marcha mecanismos orientados al control y la supervisión social como mecanismos de práctica institucional.<sup>18</sup>

Cuando se analiza a la evaluación como una variable instrumental, es decir, como una variable necesaria para lograr ciertos objetivos (instrumento), se pueden encontrar docenas de enfoques metodológicos acerca de la evaluación. No obstante, la mayoría de ellos se puede agrupar en algunos tipos básicos.

---

<sup>16</sup> Franceschini, Fiorenzo. 2007. Management by measurent: Disigning key indicators and preformance measurent systems. Italia: Springer.

<sup>17</sup> Rossi, P., y Howard E. Freeman. 1989. Evaluation. A sistematic approach. EU: SAGE.

<sup>18</sup> Clasificación de referencia en Oropeza. op. cit.

- Enfoque de sistemas. Es ampliamente utilizado por economistas y directivos. En este enfoque se establecen objetivos ante problemas y causas conocidos. Dado que las variables deben ser cuantificadas, se utilizan herramientas de análisis cuantitativo como programación lineal, variación planificada, análisis costo-producto, por mencionar algunos. Persigue la eficiencia como criterio básico de referencia para averiguar si se han alcanzado los efectos previstos, si se pueden lograr los mismos efectos de manera más económica o determinar cuáles son los programas más eficientes.<sup>19</sup>
- Enfoque de objetivos conductuales. El objetivo de este enfoque es capturar los efectos perceptibles como productos cuantificables. La metodología utilizada se basa en el establecimiento de objetivos conductuales es decir, en función de comportamientos observables u observados a través de *tests* de resultados finales. La responsabilidad y la productividad dirigen el esquema de referencia de la evaluación para prescribir si el programa alcanza los objetivos y si es productivo el programa.<sup>20</sup>
- Enfoque de decisión. Este enfoque es una apuesta por la eficiencia y el control de calidad no solo como estándares o medidas para realizar la evaluación sino como criterios para tomar decisiones acerca de la eficacia total y de cada parte de los programas. Utilizan una metodología más amplia que incluye encuestas, cuestionarios y entrevistas.<sup>21</sup>
- Enfoque de crítica de arte. La evaluación, en este enfoque, es realizada generalmente por especialistas en los temas en cuestión a través de una revisión

---

<sup>19</sup> Cronbach, L. 1979. Design of evaluations. EU: Stanford Evaluation Consortium.

<sup>20</sup> House, E. R. 1994. Evaluación, ética y poder. España: Morata.

<sup>21</sup> House, E. R. op., cit.

crítica de las normas, los alcances y la consistencia tanto interna como externa. Se trata de ver la evaluación como un mecanismo que informa sobre el grado de resistencia ante la crítica de diferentes grupos de interés y la aceptación potencial ante el público.<sup>22</sup>

- Enfoque cuasi-jurídico. En este enfoque se retoma la metodología del ámbito jurídico para realizar la evaluación. Se presentan ante un jurado los argumentos en pro y en contra del programa presentando pruebas. El producto resultante es una resolución en la que queda asentado qué argumentos tuvieron más peso y son, por ende, el resultado de la evaluación.<sup>23</sup>

La evaluación como un elemento importante en la agenda de los gobiernos no es un tema nuevo, sin embargo, ha cobrado relevancia en los últimos años. Como pudo apreciarse, la evaluación es resultado de un largo proceso de investigación y desarrollo que actualmente guarda una estrecha relación con la rendición de cuentas. Además, es importante mencionar que ante la falta de una teoría acabada, se pueden rescatar de la investigación, algunas premisas básicas que pueden constituir la naturaleza de la evaluación.

En el apartado siguiente, se presenta la rendición de cuentas como el marco conceptual general en el que se encuentra inserto el tema de evaluación.

## **1.2 Rendición de cuentas y evaluación del desempeño**

Con la tercera ola de democratización, el tema de evaluación comenzó a cobrar gran relevancia como medio para alcanzar legitimidad para los gobiernos y como un valor esencial para mantener la gobernabilidad de los regímenes. De estos esfuerzos por lograr

---

<sup>22</sup> Herman, Joan, Lynn Lyons, y Carol Taylor. 1987. *Evaluator's handbook*. EU: SAGE.

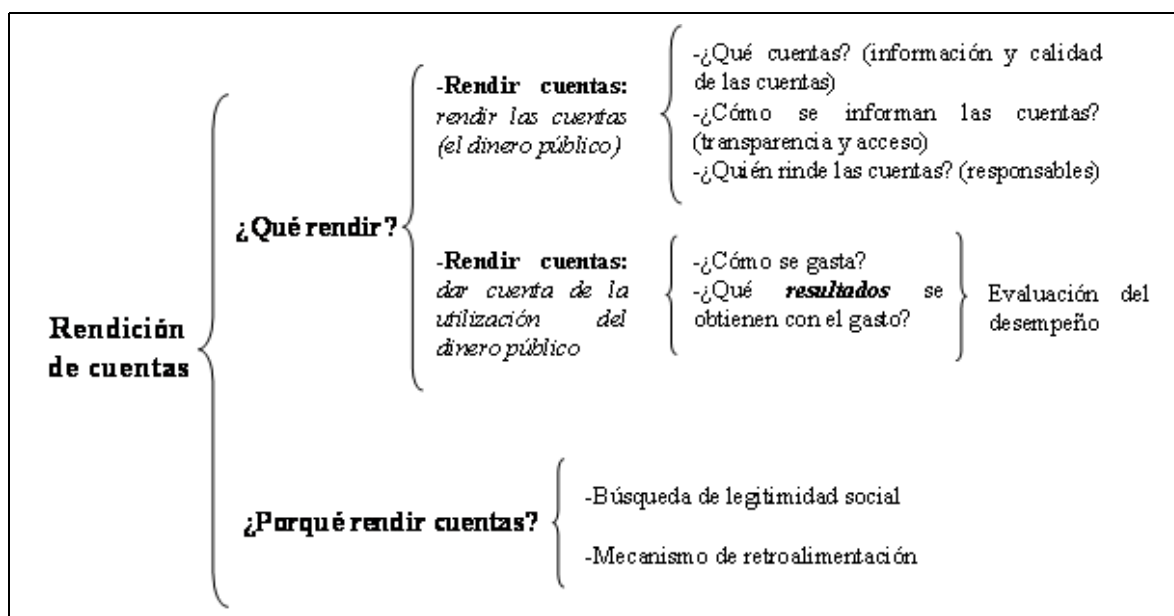
<sup>23</sup> House, E. R. 1994. *Evaluación, ética y poder*. España: Morata



legitimación surge una fuerte presión por rendir cuentas y evaluar el desempeño gubernamental se asume como un mecanismo apropiado para llevar a cabo la tarea.<sup>24</sup>

Actualmente, la rendición de cuentas es un tema amplio en el que se discuten elementos teóricos de suma importancia que pueden observarse en la figura 1.

**Figura 1.** Marco de discusión sobre rendición de cuentas



**Fuente:** Elaboración propia

Por ejemplo la justificación práctica de rendir cuentas, es decir, por un lado, la rendición de cuentas como un medio para incrementar la legitimidad de un régimen y, por otro, como un mecanismo concreto de aprendizaje y retroalimentación en aras de mejorar la eficacia de la acción pública.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Cunill, Nuria., y Sonia Ospina. 2003. Agenda de investigación sobre evaluación de los resultados de la gestión pública. Venezuela: CLAD.

<sup>25</sup> Das, S.A. 2006. Rethinking public accounting: Policy and practice of Accrual Accounting in Government. Estados Unidos: Oxford University Press.

Además, se discute la definición propia de “rendición de cuentas”<sup>26</sup> es decir, se trata de responder ¿qué se rinde en la rendición de cuentas? A lo que se ha respondido con dos aproximaciones. Se rinden, en un sentido, “las cuentas”, o sea, el registro de las operaciones con el dinero público.<sup>27</sup> Por otro lado, se “rinde cuentas”, es decir, se informa sobre el destino o utilización del dinero público.<sup>28</sup>

La evaluación del desempeño gubernamental se basa justamente en este segundo elemento ya que se trata, pues, de analizar cómo se rinde cuentas, o sea, cómo se gasta el dinero público y qué resultados concretos se obtienen de dicho gasto. A través de dicha evaluación se trata de ver qué cambios ha provocado la política pública en la sociedad; cómo se ha modificado el problema público o los valores públicos.

A pesar de esta apreciación, existe también un amplio debate que trata de la definición precisa sobre evaluación del desempeño.

Por ejemplo, se argumenta que la evaluación del desempeño ideal sería la que dispusiera del mínimo de reglas, desregulando las actividades, desapareciendo los manuales y procedimientos y demás formalidades que limiten la actuación y la creatividad; exigiendo sólo resultados y transparencia; considerando la actuación de los grupos, las unidades y las personas de una dependencia o entidad pública.<sup>29</sup> Pero ¿hasta qué punto la flexibilidad deja de ser un incentivo positivo y se convierte en espacios de poder y discrecionalidad con efectos negativos?

---

<sup>26</sup> La palabra *accountability* encierra un significado más profundo que los esfuerzos realizados por traducirla. Las nociones de responsabilidad, transparencia y auditabilidad siempre están presentes en esta discusión, pero dada la amplitud del debate resultante sólo se retoman para esta tesis cuestiones más concretas relacionadas a evaluación del desempeño como una de las múltiples aristas de este macro tema.

<sup>27</sup> Merino, M., y Sergio Lopez-Ayllón. 2009. La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos. México: Secretaría de la Función Pública.

<sup>28</sup> Pardo, M. 2009. Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo federal. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.

<sup>29</sup> Cracknell, B. 2000. Evaluating Development Aid. Issues, problems and solutions. India: SAGE.

Ahora, se afirma también que la evaluación del desempeño es una función que consiste en hacer una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible sobre un proyecto en curso o acabado, un programa o conjunto de líneas de acción, su concepción, su realización, y sus resultados. Se trata de determinar la pertinencia de los objetivos y su grado de realización, la eficiencia en cuanto al desarrollo, la eficacia, el impacto y la viabilidad de las políticas públicas. Una evaluación debe proporcionar información creíble y útil, que permita integrar las enseñanzas sacadas en los mecanismos de toma de decisiones.<sup>30</sup> Sin embargo, ¿qué tan objetiva puede ser la evaluación si se sabe que, de hecho, los criterios de referencia o de comparación son seleccionados por seres humanos con intereses particulares y/o presionados por intereses de otros?, o en todo caso ¿quién determina los objetivos que han de ser comparados, observados o medidos?

Estas preguntas abren un abanico amplio de posibilidades para enriquecer la discusión al respecto. Sin embargo, es difícil cuestionar que la evaluación del desempeño permite a los servidores públicos contar con una retroalimentación que oriente sus esfuerzos y minimice sus deficiencias, dándoles una motivación y mayor satisfacción de su labor. Aún más, la evaluación del desempeño debe adecuarse a los diferentes aspectos de la función pública y reflejar la actuación y resultados del quehacer público derivado del conjunto de elementos humanos que busca cumplir los compromisos y eventualidades que se genera en una actividad de gobierno para el servicio de la sociedad.<sup>31</sup>

Se trata, entonces, no de cuestionar la objetividad, veracidad, o confianza de los criterios ya que ello conduce a un debate deontológico sobre la aceptabilidad de los mismos, lo cual resulta fútil si se considera que dado que la evaluación es realizada por

---

<sup>30</sup> Rossi, Peter y Howard E. Freeman. 1989. *Evaluation. A systematic approach*. EU: SAGE

<sup>31</sup> Lozano, Gerardo. 2007. *Retos y oportunidades de la auditoría al desempeño*. México: Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C.

personas, cualquier escala de referencia propuesta o seleccionada puede verse sometida a la crítica. Sería más fructífero, por ende, hacer explícitos dichos criterios *ex ante*.

Pero, la evaluación se concibe como una política resultante de un interés común. En ella, las partes implicadas estarían de acuerdo en que todas saldrían ganando con la evaluación y ésta determinaría si el programa en cuestión cumple con ciertos criterios. Se habla entonces de interés público.

Por ello, la evaluación no puede estar orientada solo por la utilidad o eficiencia como criterios únicos. La evaluación del desempeño tiene que considerar el interés público por encima de criterios técnicos.<sup>32</sup> La evaluación moderna es (o al menos debería ser) un procedimiento de decisión social y no sólo un mecanismo de asignación de recursos, o sea un mecanismo que informa a partidos políticos, poderes, auditores, grupos de presión y cuerpos no oficiales, organizaciones no gubernamentales, universidades, institutos de investigación y ciudadanos en general. Cuando se omite el interés público, el papel de la evaluación se limita a la persuasión racional sobre la base de principios y valores comunes.<sup>33</sup>

En este sentido, la evaluación debe ser vista como una política pública en sí misma por lo cual, en el siguiente apartado se presenta la argumentación a través de la cual se sustenta esta afirmación.

### **1.3 Evaluación del desempeño y política pública**

La política pública es un conjunto de herramientas y/o acciones que tienen como fin resolver problemas públicos. Una política pública tiene lugar en etapas que constituyen el

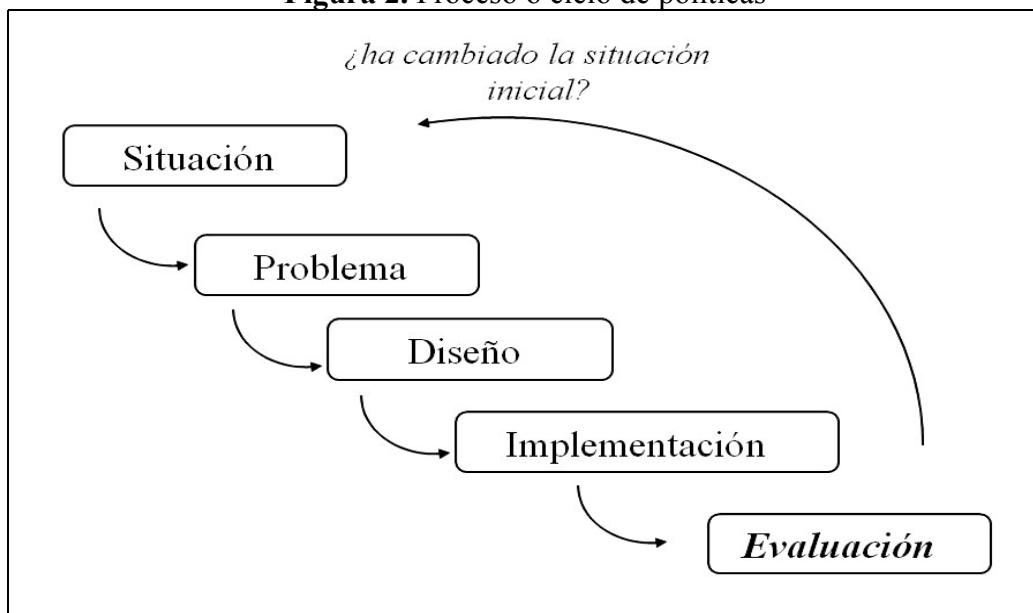
---

<sup>32</sup> Adam, A., y Guillermo Becerril. 2008. Auditoría al desempeño en México. México: Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP).

<sup>33</sup> Gurza, Eduardo. 2005. Auditoría al desempeño. México: Auditoría Superior de la Federación.

denominado “proceso o ciclo de políticas”.<sup>34</sup> En la sociedad existen diversas situaciones que, a través de un proceso complejo de interacción de distintos actores, se convierten en problemas públicos. Para erradicar dichos problemas se diseñan políticas públicas y se selecciona de entre las distintas alternativas la que se considera resolverá de manera más efectiva el problema público según sea su definición. Una vez elegida ésta, se echa a andar la maquinaria gubernamental para su implementación de acuerdo al plan y los requerimientos establecidos en el diseño. La evaluación de la política se realiza una vez llevada a cabo la implementación de la política para verificar si hubo cambios en la situación inicial. Este proceso se resume en la figura 2.

**Figura 2.** Proceso o ciclo de políticas



**Fuente:** Elaboración propia

A pesar de esta forma tan sencilla de presentar el proceso, se puede afirmar que una política pública es una afirmación de valores y una selección constante. Se eligen entre distintas definiciones al mismo problema, alternativas de políticas para solucionarlo o

<sup>34</sup> Concepto tomado de Lasswell, 1971; May y Wildavsky, 1977. Citados en Aguilar, L. 2007. El estudio de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.

estrategias de implementación. Por ello, la evaluación es, a su vez, un elemento ineludible en la naturaleza de las políticas públicas y, por ende, evaluar significa siempre e invariablemente una afirmación de valores.

Como ya se mencionó, al evaluar se proponen criterios de referencia para establecer una escala ordinal o cardinal de medición. La pertinencia, o validez de dichos criterios siempre será materia de discusión. En cambio, lo que no es posible discutir es que son personas quienes toman decisiones sobre la selección de tales o cuales criterios deben incluirse como referencia en la medición.

Ahora bien, la evaluación del desempeño puede ser vista como una política pública en sí misma y en este sentido cumplir con las etapas del proceso de política.

- Definición del problema. Un problema público es la selección de una situación a la que se asigna un valor público no atendido. La evaluación del desempeño puede responder a la búsqueda de transparencia y rendición de cuentas como valores públicos, por ejemplo.<sup>35</sup>
- Diseño. La evaluación del desempeño puede ser diseñada según objetivos concretos y de acuerdo a algún enfoque metodológico específico. La selección de tal o cual diseño depende en buena medida de la definición del problema concreto y sus características.<sup>36</sup>
- Implementación. El mecanismo de implementación de una política de evaluación, a su vez, depende del tipo de diseño. La evaluación puede implementarse, *ex ante* (antes de realizar las acciones), concomitante (durante las acciones), o *ex post* (una vez realizadas las acciones).<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Merino, M. 2008. La importancia de la ética en las políticas públicas. En Reforma y Democracia N.41 CLAD: Venezuela.

<sup>36</sup> Meny, Y., y Jean-Claude Thoenig. 1992. Las políticas públicas. Barcelona, Ariel.

<sup>37</sup> Cunill, Nuria., y Sonia Ospina. 2003. Agenda de investigación sobre evaluación de los resultados de la gestión pública. Venezuela: CLAD.

- Evaluación. Se puede evaluar una evaluación. Es decir, se puede realizar un análisis de los efectos de la evaluación sobre la situación inicial o sobre cambios en los valores perseguidos por la política, por ejemplo, ¿hay más transparencia? ¿se toman mejor las decisiones? ¿cambió la cultura de rendición de cuentas?<sup>38</sup>

Por lo tanto, como una política pública, la evaluación del desempeño conlleva necesariamente una afirmación (implícita o explícita) de valores y su coherencia interna estará en función de la correspondencia del núcleo interno, los instrumentos del diseño y la aplicación concreta de éstos. En el siguiente apartado se presentan los elementos más relevantes que bien pueden ser esenciales en un análisis de coherencia en las políticas públicas.

#### **1.4 Análisis de políticas públicas y coherencia en las políticas**

Se pueden considerar las *policy sciences* como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado.<sup>39</sup>

El análisis de políticas públicas es una tentativa metodológica para lograr un mejor dominio acerca de por qué y cómo los productos suministrados por el gobierno engendran o no los efectos previstos y como se pueden reducir desviaciones o disfunciones.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Das, S.A. 2006. Rethinking public accounting: Policy and practice of Accrual Accounting in Government. Estados Unidos: Oxford University Press

<sup>39</sup> Lasswell, H. 1951. La orientación hacia las políticas. En Aguilar, L. 2007. El estudio de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.

<sup>40</sup> Meny, Y., y Jean-Claude Thoenig. 1992. Las políticas públicas. Barcelona, Ariel.

Una política pública se compone de un conjunto de decisiones e implica una selección constante de problemas que se construyen y soluciones para resolverlos. Existen al menos tres momentos en las políticas:<sup>41</sup>

1. La selección de una “*teoría de entrada*”. Las políticas públicas suponen, siempre e invariablemente, una afirmación de valores. Al seleccionar un problema también se está optando por desechar otros a la luz de un sistema de valores explícita o implícitamente adoptado. Esa selección puede obedecer a una teoría, un método y/o una racionalidad determinados, que a su vez provengan de un conjunto de supuestos que se consideran válidos para construir decisiones. Detrás de esas decisiones no hay solamente una teoría del Estado o sobre el papel del mercado, sino una selección de valores que se respalda en aquellas teorías, y que produce, inevitablemente, una argumentación más o menos explícita sobre la orientación que debe adoptar una política.<sup>42</sup> La defensa de dicha argumentación concreta demostrará que la política tiene o no la suficiente fortaleza para mantenerse en el tiempo.

2. El diseño de “*un mapa de ruta*”. Consiste en una definición explícita del problema que quiere ser solucionado, sobre la base de las causas que le dieron origen y de las vías de acción que resultan factibles para hacerlo. Hay que subrayar, sin embargo, que el “mapa de ruta” no consiste solamente en el diseño de un programa de acción, sino en la construcción de una argumentación suficiente para orientar y aun justificar la acción elegida que, a la vez, implica el análisis de las

---

<sup>41</sup> Merino, M. 2008. La importancia de la ética en las políticas públicas. En *Reforma y Democracia* N.41 CLAD: Venezuela.

<sup>42</sup> Merino, M. 2008. La importancia de la ética en las políticas públicas. En *Reforma y Democracia* N.41 CLAD: Venezuela.



restricciones que deben ser consideradas.<sup>43</sup> En principio, definir un problema supone desagregarlo por sus causas y buscar vías (más o menos) factibles para tratar de solucionarlo, atenderlo o gestionarlo. Es probable que el mayor desafío de un analista de políticas públicas consista, precisamente, en hallar las herramientas necesarias para vincular causas y soluciones en una argumentación técnica y políticamente viable. En este sentido, la teoría de entrada que se utilizó para seleccionar el problema no es suficiente para garantizar un buen diseño del mapa de ruta, pues éste requiere mucha más precisión: causas tangibles y soluciones válidas, más que reflexiones generales sobre la racionalidad que explica la intervención del gobierno o sobre la forma en que éste tendría que actuar.<sup>44</sup>

3. La acción misma o “*campo de batalla*”. El campo de batalla se refiere a las condiciones en las que se desarrolla la política, el juego de actores que participan en la toma de decisiones, así como los eventos predecibles e impredecibles que surgen a raíz de las acciones concretas de la política, es decir, la implementación. La literatura sobre esta materia coincide en que la implementación de las políticas públicas constituye un campo de estudios en sí mismo. Desde otro punto de vista, es también el territorio en el que la teoría de las organizaciones y el enfoque de políticas públicas se vuelven afines.<sup>45</sup> Hay por lo menos tres riesgos propios de la implementación, que enfatizan la importancia de establecer un cinturón de protección suficiente para salvaguardar la argumentación de una política pública. El primero se refiere a *la trampa de los procedimientos*, que consiste en la sustitución de los fines que persigue una política por rutinas burocráticas y procedimientos

---

<sup>43</sup> Majone, G. 1997. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México: Fondo de Cultura Económica; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública

<sup>44</sup> Merino op., cit

<sup>45</sup> Merino, M. 2008. La importancia de la ética en las políticas públicas. En Reforma y Democracia N.41 CLAD: Venezuela.

(actos automáticos e irreflexivos cuyo propósito se ha perdido casi totalmente, pero que se repiten por servidores públicos que los han convertido en el valor de cambio más importante para permanecer en sus puestos). Otro riesgo está en la *discrecionalidad* con la que, inexorablemente, habrán de actuar los servidores públicos que son responsables de llevar a cabo las políticas públicas. Los estudios seminales sobre implementación demostraron que mientras más actores hay en una política pública y más puntos de decisión y acuerdo se requieren para llevarla a cabo, mayores son las probabilidades de que esa política se desvíe de sus objetivos.<sup>46</sup> De modo que en ambos lados de ese continuo hay un riesgo similar: si se apuesta por la mayor flexibilidad y confianza, la discrecionalidad puede acabar atrapada por las negociaciones y la falta de escrúpulos de los servidores públicos; pero si se apuesta por el mayor rigor de carácter reglamentario, buscando que el mapa de ruta prevea hasta el último de los detalles posibles de cualquier hipótesis, se estará construyendo la trampa de los procedimientos a la que se aludió antes. En el mismo sentido, las asimetrías de información (y los juegos conocidos bajo el nombre de agente-principal<sup>47</sup>) se han convertido en un objeto de estudio compartido por la economía y las ciencias sociales. El antídoto imaginado para contrarrestar esos juegos basados en la información asimétrica o privilegiada ha sido la transparencia y la rendición de cuentas.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Wildavsky, A., y Jeffrey Pressman. 1998. Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland, México, Fondo de Cultura Económica; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública

<sup>47</sup> La Teoría Agente-Principal fue utilizada originalmente para estudiar la relación entre el dueño de una empresa (principal) y sus administradores (agente), cuando aquel cede a éste el control de misma. Su problema cásico radica en inducir la conducta del agente hacia sus propios beneficios (generalmente, la maximización de ganancias), dado que el agente tiene sus propios intereses y que el principal tiene escasa capacidad para monitorear las acciones del agente y para ejercer su poder y disciplinario, si fuera preciso. North, Douglas C. 1990. A Transaction Cost Theory of Politics. En *Journal of Theoretical Politics*, 2(4).

<sup>48</sup> Merino, M. 2008. La importancia de la ética en las políticas públicas. En *Reforma y Democracia* N.41 CLAD: Venezuela.

Además, el éxito de las políticas públicas está fuertemente supeditado a su coherencia interna. En análisis de políticas resulta común hablar de coherencia interna y consistencia interna sin mayor distinción. Sin embargo, para términos de esta investigación es necesario hacer ciertas precisiones y una diferenciación.

La consistencia interna se refiere a una relación entre variables observables y parámetros para medirlas.<sup>49</sup> En este sentido, la consistencia interna es aplicable más al diseño de instrumentos que para determinar la conexión de sentido en la concepción de las políticas. De manera más general, el término consistencia puede ser utilizado como sinónimo de estabilidad. Una política pública es consistente en tanto que es estable, o sea que su núcleo duro no cambia en el tiempo.

En cambio, la coherencia en las políticas se refiere a la alineación de las distintas etapas de su proceso y responde generalmente a cuestiones tales como: ¿el diseño es coherente con la definición del problema? ¿se corresponden el diseño y la implementación? ¿la evaluación refleja los cambios esperados en la situación inicial?<sup>50</sup>

En este sentido, aunque sutil, puede notarse una diferencia en cuanto al uso de ambos términos. Para efectos de esta tesina se entiende coherencia interna como la conexión de sentido entre el núcleo duro y la periferia, es decir, la correspondencia entre la argumentación (valores, objetivos, etc.) y el diseño de las alternativas de política (medios, instrumentos, etc.)

A este respecto, es importante señalar que la coherencia de las políticas públicas está, entonces, directamente relacionada con la correspondencia entre su núcleo duro y cinturón de protección, este argumento se desarrolla a profundidad en el capítulo 3. En el

---

<sup>49</sup> Cohen, R., y Mark Swerdlik. 2000. Pruebas y evaluación psicológicas. Introducción a las pruebas y a la medición (Cuarta edición). México: Mc.Graw-Hill.

<sup>50</sup> Behn, R. 1986. Análisis de políticas y política. En Aguilar L (editor). 1996. El estudio de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.

siguiente apartado se describe de manera general como se lleva a cabo la evaluación del desempeño gubernamental para esbozar la estructura general de la política pública que se encarga de ello.

### **1.5 Evaluación del desempeño en México**

En la experiencia internacional, la política de evaluación del desempeño se ha relacionado con control gubernamental. En diversos países la evaluación de desempeño se realiza a través de controles internos o externos (incluso ambos).<sup>51</sup> La evaluación interna o control interno se realiza a través de dependencias pertenecientes al poder ejecutivo. Por ejemplo, en países como Australia, Japón, Chile y Dinamarca, los ministerios de finanzas, del tesoro, de hacienda (o dependencias homólogas) realizan evaluaciones periódicas sobre el desempeño de las políticas y programas públicos. La evaluación externa, es realizada por entidades autónomas independientes del poder ejecutivo. Ejemplos de países con esquemas de evaluación autónomos son; Inglaterra, Brasil, Nueva Zelanda, por mencionar algunos.<sup>52</sup>

En México coexisten, en cuanto a la evaluación del desempeño, dos formas de control, uno interno y otro externo. El control interno se lleva a cabo a través del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a cargo de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL). Por su parte el control externo corre a cargo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) la cual, bajo un esquema de

---

<sup>51</sup> Barros, M. 2002. Auditoría del desempeño gubernamental y el papel de las entidades fiscalizadoras superiores (EFS). Revista del Servicio Público 2.

<sup>52</sup> Figueroa, Aimée. 2007. La Auditoría Superior de la Federación en el horizonte internacional de la fiscalización superior. México: Auditoría Superior de la Federación.

auditoría integral realiza auditorías: (i) financieras, (ii) de cumplimiento legal y (iii) de desempeño.<sup>53</sup>

La evaluación de desempeño mediante del control externo, en el caso mexicano, se realiza a través de la Auditoría Especial de Desempeño (AED) de la ASF.

La auditoría de desempeño se define como una revisión sistemática, interdisciplinaria, organizada, objetiva, propositiva, independiente y comparativa del impacto social de la gestión pública y de la congruencia entre lo propuesto y lo obtenido.<sup>54</sup>

El objetivo de la AED es verificar si el gasto se ejerce para el cumplimiento de los objetivos bajo seis criterios básicos (conocidos como las tres “e” y las tres “c”): eficacia, eficiencia, economía, calidad del servicio, relación cliente/ciudadano y comportamiento de los actores. La metodología de la auditoría contempla en su diseño evaluación táctica y estratégica y puede llevarse a cabo, según se requiera, de manera cuantitativa o cualitativa. En ella se utilizan distintos métodos (analítico, deductivo, demostrativo, indagatorio, matemático y estadístico) y diversas herramientas (estadísticas, encuestas, encuesta-muestra, cuestionarios, entrevistas, análisis de causa y efecto). Los métodos, herramientas y criterios para la evaluación tienen su manifestación más concreta en indicadores de gestión centrados en los procesos clave a través de los cuales opera la institución para dar cumplimiento al logro de los objetivos de la política pública.

## **Conclusión**

En este capítulo se presentaron las discusiones teóricas y los conceptos más relevantes acerca de la evaluación. A pesar de la falta de una teoría concreta acerca de lo que se debe

---

<sup>53</sup> Pulido, Leticia y Oscar Rosales. 2002. “¿Rendir cuentas o ser fiscalizado? Búsqueda de opciones para un gobierno responsable”. En Segundo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, 41-65. México: Auditoría Superior de la Federación.

<sup>54</sup> Lozano, Gerardo. 2007. Retos y oportunidades de la auditoría al desempeño. México: Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C.

entender por evaluación, en esta sección se desarrollaron algunas premisas que son parte de su naturaleza y sobre las cuales existe un relativo consenso.

Se resaltó, también, la importancia de la rendición de cuentas como el marco general donde se inserta la evaluación del desempeño gubernamental concretamente. Ello porque no puede entenderse la evaluación del desempeño de manera aislada ya que es una política pública en sí misma y como tal no tiene lugar en el vacío sino que forma parte de un complejo sistema de toma de decisiones que obedece a cierta argumentación y discurso político.

Además, se estableció como fundamento teórico y metodológico, el análisis de políticas a través del cual se desarrolla un análisis de coherencia de la política de evaluación del desempeño en el capítulo tres.

Cabe mencionar que no se abordó de manera exhaustiva el diseño y funcionamiento de la ASF ni de la AED ya que estos elementos se desarrollan a profundidad en los capítulos dos y tres.

## **CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y OPERATIVO DE LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**

### **Introducción**

En este capítulo se presenta un análisis del marco normativo y operativo que guía el comportamiento de la AED de la ASF<sup>55</sup> para entender las implicaciones prácticas que dicho marco tiene en el diseño e implementación de la evaluación del desempeño.. Este capítulo se divide, en tres partes. La primera corresponde a una sección sobre antecedentes del proceso de fiscalización en México. En la segunda parte se presenta un análisis del marco normativo a través del desarrollo del esquema de jerarquía de las leyes<sup>56</sup>, el cual consiste en la clasificación descendente de las principales normas a las que se adhiere el objeto de estudio que, en este caso, es la Auditoría de Desempeño.

Finalmente, se expone en la tercera parte el análisis del marco operativo de la AED, el cual incluye la descripción de su estructura orgánica, atribuciones y funcionamiento detallado. El propósito de este capítulo es mostrar el marco general en el cual se desarrollan los trabajos de la AED y destacar, en dicho marco, el papel relevante que le corresponde como mecanismo externo de evaluación del desempeño en México.

---

<sup>55</sup> Se hace la distinción entre marco normativo por razones prácticas. En realidad el marco operativo es parte del marco normativo, se abordan por separado sólo para presentar la información de manera más segregada.

<sup>56</sup> La Jerarquía de las leyes, al menos para el caso del Derecho Constitucional mexicano, establece la Constitución Política como norma máxima. Le siguen a ésta al mismo nivel de importancia las Leyes Generales y Tratados Internacionales. Después, aparecen Leyes Ordinarias y al final los reglamentos y documentos de injerencia interna a los organismos públicos. Para este análisis se llegó hasta el nivel de documentos internos ya que se analizó el Manual de Organización de la ASF.

## 2.1 Antecedentes

Con base en ideales libertarios y soberanos, la Guerra de Independencia se da en los inicios del siglo XIX, y finaliza con el Acta de Declaración de Independencia que culmina con la promulgación de la Constitución de 1824. Para garantizar la sana administración de la economía nacional, el Congreso General decretó el 16 de noviembre de 1824 la Ley para el Arreglo de la Administración Pública y ordenó la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda que, bajo la inspección de la Cámara de Diputados, tuvo el encargo de examinar las cuentas de gasto y de crédito público, analizar los presupuestos de gastos de la federación con su correlativo informe a la comisión de diputados, de hacer cuenta, observaciones y reparos a la recaudación, distribución e inversión de las rentas nacionales.<sup>57</sup>

En el transcurso del siglo XIX, la Contaduría Mayor de Hacienda se transformó en diversas ocasiones en virtud de frecuentes modificaciones constitucionales surgidas de la inestabilidad manifiesta en todo ese periodo. Así, en 1838 se funda el Tribunal de Cuentas que opera hasta 1846. Este tribunal volvió a surgir durante dos periodos posteriores: de 1853 a 1855 y de 1865 a 1867. A partir de 1867 y hasta el año 2000, la Contaduría Mayor de Hacienda no sufrió cambios en su denominación y las funciones, atribuciones y organización quedaron expresadas en las leyes orgánicas que conformaron el marco normativo de la institución.<sup>58</sup>

Considerando las condiciones imperantes en ese momento, el H. Congreso de la Unión aprobó un nuevo diseño constitucional para el control externo del gobierno federal, atendiendo las necesidades de un país como México, frente a los desafíos de la globalización, la pluralidad democrática y la necesidad de transparencia y honestidad en la

---

<sup>57</sup> Barros, M. 2002. Auditoría del desempeño gubernamental y el papel de las entidades fiscalizadoras superiores (EFS). México: Revista del Servicio Público.

<sup>58</sup> Figueroa, Aimée. 2007. La Auditoría Superior de la Federación en el horizonte internacional de la fiscalización superior. México: Auditoría Superior de la Federación.



función gubernamental. De esta forma surgió la reforma constitucional con el mandato que determina las atribuciones y facultades de la ASF, publicada en el Diario Oficial el 30 de julio de 1999. Esta reforma introdujo las bases de un marco normativo que permite trabajar y desarrollar las condiciones de fiscalización y control externo bajo las nuevas circunstancias creadas por la pluralidad y la alternancia en el poder. Por tal motivo fue modificado el Artículo 79 de la Carta Magna que constituye el eje de la reforma y resume las bases de operación de la ASF, denominada así en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre del año 2000.

Durante todo el proceso de análisis de la reforma constitucional y la integración del proyecto de su ley reglamentaria, se hicieron los estudios necesarios para ajustar estructuras, proponer modelos de organización, adecuar métodos y procedimientos de trabajo e inducir el cambio en las mentalidades, actitudes y prácticas de los servidores públicos de la ASF. Este amplio proceso de revisión administrativa produjo la reorganización que se concretó en el Reglamento Interior que se publicó en el Diario Oficial del 10 de agosto de 2001 y su ratificación efectuada por la Comisión de Vigilancia en el mes de septiembre de 2001. En este esquema se introdujeron las figuras de los Auditores Especiales y de los Titulares de las Unidades de Asuntos Jurídicos y General de Administración.<sup>59</sup>

Posteriormente, el 7 de mayo de 2008, a través de la reforma a los artículos 74, fracciones II y VI y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se modificó el marco jurídico de la ASF, fortaleciendo su ámbito de actuación en relación con la Cuenta Pública. Derivado de la reforma señalada, el legislador constituyente consideró

---

<sup>59</sup> Gurza, Eduardo. 2005. Auditoría al desempeño. México: Auditoría Superior de la Federación.

necesario adecuar además la legislación secundaria en materia de fiscalización para lo cual, con fecha 29 de mayo de 2009, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que abrogó la entonces Ley de Fiscalización Superior de la Federación.<sup>60</sup>

Actualmente, esta nueva ley especifica la fiscalización directa de los recursos federales, las revisiones de situaciones excepcionales durante el ejercicio fiscal en curso, la capacidad de la ASF para recibir la información y documentación que requiera para llevar a cabo la fiscalización pública.

## **2.2 Marco normativo**

En esta sección se describen las principales fuentes normativas que de forma oficial dirigen el comportamiento de la ASF y por lo tanto de la AED. Dichas fuentes se presentan a través de una estructura jerárquica como se mencionó en la introducción de este capítulo en el siguiente orden:

- la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
- la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
- el Reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación y
- el Manual de organización de la Auditoría Superior de la Federación.

### **2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

---

<sup>60</sup> Auditoría Superior de la Federación-Cámara de Diputados. 2009. Manual de organización de la Auditoría Superior de la Federación. México: Diario Oficial de la Federación.

La Constitución mexicana es el ordenamiento jurídico de mayor importancia ya que representa el marco rector de la Política Pública al menos en dos sentidos. Por un lado, ninguna acción del gobierno debe contraponerse a los preceptos constitucionales y, por otro, los objetivos de dichas acciones deben estar constitucionalmente es decir, debe existir una adecuada alineación a alguna parte específica de la Constitución.

En el artículo 79 constitucional se establece que una de las principales atribuciones de la H. Cámara de Diputados es la revisión de la Cuenta Pública y de los recursos federales asignados a diferentes rubros.

Por ello, el artículo 74 señala que para cumplir con dichas función, debe existir una entidad de fiscalización superior<sup>61</sup> como un organismo técnico perteneciente a la H. Cámara de Diputados, con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.<sup>62</sup>

La Constitución Política establece un campo de acción muy amplio en materia de fiscalización y por ende de evaluación del desempeño ya que brinda a la ASF las atribuciones de revisar la ejecución del presupuesto público federal razón por la cual resalta la importancia que ésta como un instrumento poderoso para la rendición de cuentas en México.

---

<sup>61</sup> En este caso, la Auditoría Superior de la Federación.

<sup>62</sup> Cabe mencionar que han existido algunas reformas constitucionales en cuanto al proceso de fiscalización y rendición de cuentas, los cuales se tratarán con mayor detalle en secciones posteriores de este capítulo.

### **2.2.2 Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores**

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés), con sede en Viena, Austria, es la organización central para la fiscalización pública que emite los lineamientos generales para la fiscalización externa.<sup>63</sup>

La INTOSAI es un organismo autónomo, independiente y apolítico. Es una organización no gubernamental con un estatus especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). La INTOSAI fue fundada en el año 1953 a iniciativa del entonces Presidente de la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) de Cuba, Emilio Fernandez Camus. Actualmente la INTOSAI cuenta con 189 miembros de pleno derecho y 4 miembros asociados.<sup>64</sup>

El XIV Congreso de la INTOSAI, que se celebró en octubre de 1992 en Washington, Estados Unidos, aprobó los Estatutos de la INTOSAI que sustituyeron reglamento de la INTOSAI que entró en vigor en 1968 y que se modificó por última vez en 1977. Los Estatutos son el documento normativo que regula la actuación de los todos las EFS de los países miembros. Dicho documento consta de 10 artículos donde se establecen, a grandes rasgos, la definición de la INTOSAI, su estructura orgánica y atribuciones; las obligaciones de los países miembros; los mecanismos de resolución de controversias y, los mecanismos a través de los cuáles, los países pueden separarse de la organización.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. 2007. Estatutos. Austria: INSTOSAI.

<sup>64</sup> Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores op., cit.

<sup>65</sup> Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. 2007. Plan Estratégico 2005-2010. Estados Unidos: INSTOSAI.

### **2.2.3 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación**

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación es el documento normativo que establece el marco general de actuación de la ASF. Está constituido por 110 artículos distribuidos en 8 títulos<sup>66</sup> que se refieren a:

- Título I. Se presentan las disposiciones generales sobre la fiscalización superior, es decir, se define el proceso de fiscalización, se presentan algunos términos considerados importantes para la comprensión cabal de dicha ley, y quiénes son sujetos de auditoría.
- Título II. Se explica en que consisten los trabajos de fiscalización de la ASF, cómo se desarrollan y en qué tiempos se establecen.
- Título III. Se refiere al proceso específico de fiscalización de recursos federales ejercidos por otros órdenes de gobierno.
- Título IV. Se revisa el tratamiento de situaciones excepcionales en los procesos de fiscalización.
- Título V. Se establecen los criterios para la determinación de daños y perjuicios a la Hacienda Pública y el fincamiento de responsabilidades.
- Título VI. Se expone la relación existente entre la ASF con la H. Cámara de Diputados.
- Título VII. Se desarrolla la organización y estructura generales de la ASF.
- Título VIII. Trata de la inclusión de la ciudadanía y grupos organizados en mecanismos de contraloría social y su vínculo con los trabajos de la ASF.

---

<sup>66</sup> Presidencia de la República. 2009. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. México: Diario Oficial de la Federación.

La Ley de Fiscalización superior rige directamente las acciones emprendidas en materia de fiscalización superior por la ASF, es decir, el proceso general de auditoría, responsables, plazos y el universo de entes que son susceptibles de auditoría.

#### **2.2.4 Reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación**

El reglamento interior de la ASF está constituido con fundamento en el artículo 85 fracción V de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Dicho reglamento establece el marco interno de actuación de los principales actores y áreas específicas así como las relaciones que se presentan entre éstos.

El documento está compuesto por 8 capítulos que se describen a continuación. El primer capítulo se refiere a las atribuciones y a la estructura orgánica de la ASF, es decir su ámbito específico de acción así como las diferentes áreas y departamentos que la componen. En el segundo y tercer capítulos se establecen las atribuciones particulares del Auditor Superior de la Federación y de las auditorías especiales, respectivamente. Los capítulos cuatro, cinco, seis y siete, están dedicados a la explicación del ámbito de acción de los titulares de las diferentes unidades, directores y subdirectores de área así de los servidores públicos auxiliares. Por último, en el octavo capítulo se menciona el proceso de suplencia de los funcionarios de la ASF.<sup>67</sup>

#### **2.2.5 Manual de organización de la Auditoría Superior de la Federación**

El manual de organización se desprende del Título VII de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y desarrolla de manera amplia la manera en que está organizada internamente la ASF.

---

<sup>67</sup> Cámara de Diputados. 2009. Reglamento interno de la Auditoría Superior de la Federación. México: Diario Oficial de la Federación.

Este documento está integrado por un apartado de siglas, acrónimos y términos empleados en el manual y siete capítulos. El primero corresponde a los antecedentes históricos de la institución y de la fiscalización en México. En el segundo se presenta el marco jurídico-administrativo, donde se especifican los principales ordenamientos jurídicos, leyes y reglamentos que sustentan y regulan el manual de organización de la ASF. La estructura orgánica, desde el nivel superior hasta el de subdirector, se muestra en el capítulo tercero. El capítulo cuarto contiene los organigramas de las áreas básicas de la ASF. En el quinto se expone la visión institucional (que incluye el mandato, la misión, los objetivos, los principios rectores y cada una de las cuatro líneas estratégicas que rigen los trabajos de la ASF). En el capítulo sexto se presenta el objetivo, atribuciones, funciones y organigrama de cada unidad administrativa. Finalmente, en el capítulo siete se presenta un apartado sobre autorizaciones.<sup>68</sup>

### **2.3 Marco operativo**

Cabe mencionar que el marco operativo, para términos de esta investigación se refiere a los principales lineamientos (contenidos además en el marco normativo) que dan origen y sustento a las funciones específicas de la AED. Se presenta de forma separada al marco normativo sólo para hacer énfasis en la estructura y funcionamiento específicos de la AED contenidos en dicho marco.

#### **2.3.1 La Auditoría Superior de la Federación**

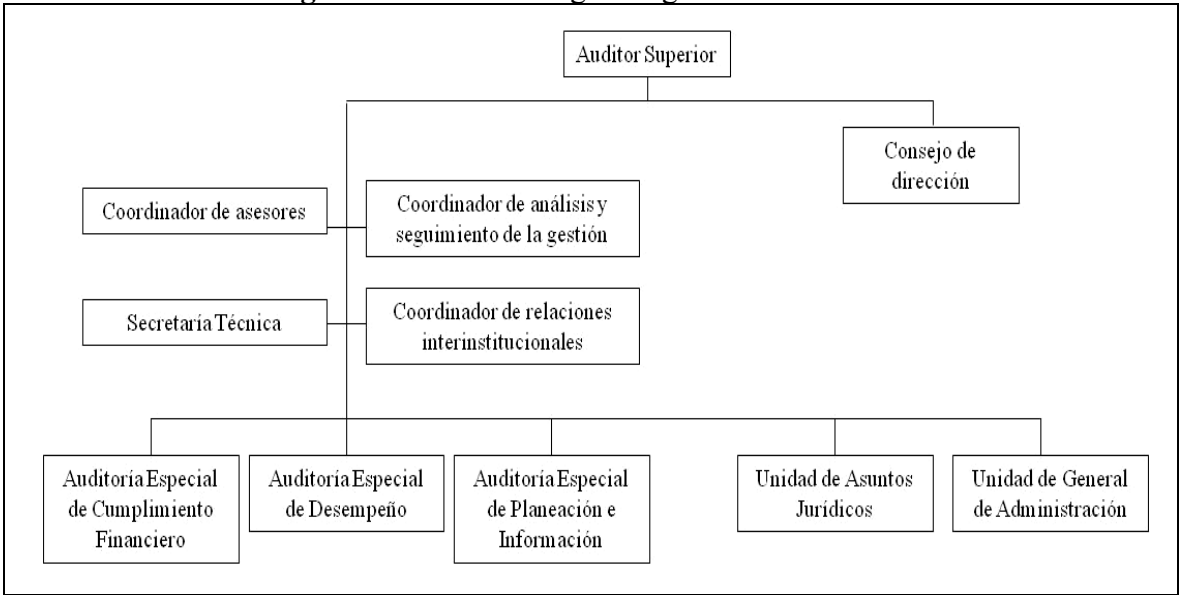
La ASF de la H. Cámara de Diputados es la entidad de fiscalización superior que tiene a su cargo la fiscalización de la Cuenta Pública así como las demás funciones que expresamente

---

<sup>68</sup> Auditoría Superior de la Federación-Cámara de Diputados. 2009. Manual de organización de la Auditoría Superior de la Federación. México: Diario Oficial de la Federación.

le encomienden la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y demás ordenamientos legales aplicables.<sup>69</sup> La ASF está integrada como indica la Figura 3.

**Figura 3.** Estructura orgánica general de la ASF<sup>70</sup>



**Fuente:** Manual de Organización de la ASF

Como su naturaleza lo indica, la principal función de la ASF es la de fiscalización.<sup>71</sup> En este sentido, la ASF se encarga de fiscalizar la Cuenta Pública con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a los lineamientos señalados por el presupuesto y constatar la consecución de los objetivos y las metas contenidas en los programas de gobierno.<sup>72</sup> Además de ello, la ASF funge como un mecanismo de

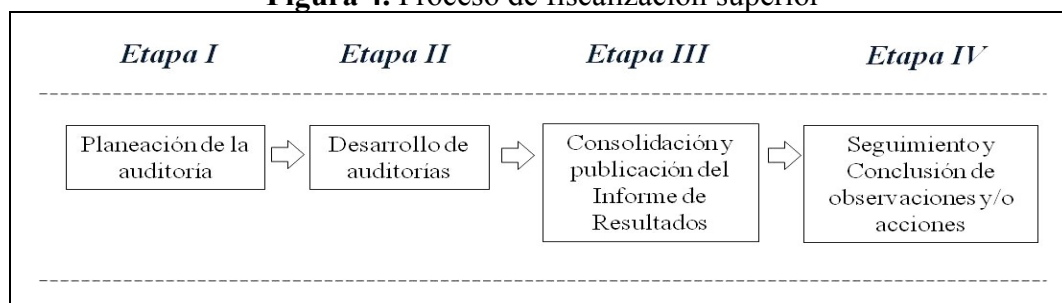
<sup>69</sup> Cámara de Diputados, op., cit.  
<sup>70</sup> Auditoría Superior de la Federación-Cámara de Diputados. 2009. Manual de organización de la Auditoría Superior de la Federación. México: Diario Oficial de la Federación.  
<sup>71</sup> La fiscalización se define como el mecanismo de control, y tiene una connotación muy amplia que se entiende como sinónimo de inspección, vigilancia, supervisión y evaluación. Evaluar es medir y medir implica comparar. El término significa cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto. Es la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno, considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley. Adam, A., y Guillermo Becerril. 2008. Auditoría al desempeño en México. México: Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP).  
<sup>72</sup> Merino, M. 2009. Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación. México: Auditoría Superior de la Federación-CIDE.



retroalimentación ya que el resultado del proceso de fiscalización puede derivar en recomendaciones al desempeño para mejorar los resultados, la eficacia, eficiencia y economía de las acciones de gobierno, a fin de elevar la calidad del desempeño gubernamental así como en el fincamiento de responsabilidades e imposición de sanciones correspondientes a los responsables por el incumplimiento e irregularidades.<sup>73</sup>

El proceso de fiscalización es llevado a cabo en cuatro etapas (Figura 4) que se describen a continuación.

**Figura 4.** Proceso de fiscalización superior



**Fuente:** Elaboración propia con base en la información presentada en esta sección.

- **ETAPA I.** El primer paso de la labor de fiscalización de la ASF consiste en identificar, con estricto rigor metodológico, a los objetos y sujetos de revisión y fiscalización.<sup>74</sup> Los objetos a revisión hacen referencia a todos los programas, proyectos y partidas a las que se destina el pago público por fiscalizar. Son sujetos de fiscalización los servidores públicos y las personas físicas o morales, públicas o privadas, que capten, reciban, recauden, administren, manejen, ejerzan y custodien recursos públicos federales.<sup>75</sup> Dado que se trata de un universo extenso, deben seleccionarse a través de dos subprocesos denominados ‘planeación genérica’ y

<sup>73</sup> Artículo 15, fracciones XIV y XVII de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

<sup>74</sup> Merino, M. 2009. Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación. México: Auditoría Superior de la Federación-CIDE.

<sup>75</sup> Artículo 6, fracción I de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

‘planeación específica’. Durante la planeación genérica se identifican los conceptos, programas y proyectos políticos señalados en la Cuenta Pública que por su monto e impacto económico y social resultan ser los más representativos, en función de los objetivos y metas presentados en el Plan Nacional de Desarrollo PND, en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y en los programas de los Poderes de la Unión y de los órganos constitucionalmente autónomos. Los responsables de ejecutar los apartados señalados en la planeación genérica, se identifican en la planeación específica para, finalmente, programar a las entidades por fiscalizar o auditar.<sup>76</sup>

- **ETAPA II.** La segunda etapa inicia con la programación de las actividades, los procedimientos y los plazos de las auditorías a realizar, y termina con la ejecución y conclusión de las mismas. En este punto es necesario especificar los cinco tipos de auditorías que realiza la ASF: (a) auditorías de desempeño; (b) auditorías de regularidad; (c) auditorías especiales; (d) auditorías de seguimiento, y; (e) revisión de situaciones excepcionales. Las *auditorías de desempeño* (AD) analizan, fundamentalmente: (i) el cumplimiento de los entes fiscalizados, con los objetivos y metas planeados en los programas y proyectos evaluados; (ii) el ejercicio de los recursos asignados para el efecto, conforme a los criterios de eficacia, eficiencia y economía, y; (iii) el cumplimiento de los indicadores publicados y aprobados en el PEF.<sup>77</sup> Las *auditorías de regularidad* en cambio, examinan si las entidades fiscalizadas “recaudaron, captaron, administraron, ejercieron y aplicaron los

---

<sup>76</sup> Merino, M. 2009. Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación. México: Auditoría Superior de la Federación-CIDE.

<sup>77</sup> Merino, op., cit.

recursos públicos de conformidad con los programas y montos aprobados por la H. Cámara de Diputados, en cumplimiento de lo establecido en la LIF, en el PEF y demás disposiciones jurídicas y normativas aplicables. Las *auditorías especiales*, por su parte, consisten la revisión de los procedimientos y acciones del gobierno federal para la creación y desincorporación de empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos y organismos descentralizados. El objetivo de las *auditorías de seguimiento*, como su nombre lo indica, es dar seguimiento a las observaciones emitidas a los entes fiscalizados en ejercicios anteriores. Los resultados de cada una de estas auditorías, pueden o no derivar en observaciones sobre posibles irregularidades en la administración y el uso de los recursos públicos federales fiscalizados. De acuerdo con la magnitud de las irregularidades, éstas se clasifican en preventivas o correctivas. Las preventivas, a su vez se dividen en: Recomendación (R) y Recomendación al Desempeño (RD). Las correctivas, por su parte, se dividen en: Solicitud de Aclaración (SA), Promoción del Ejercicio de la Facultad de la Comprobación Fiscal (PEFCF), Pliego de Observaciones (PO), Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria (FRR), Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS), Denuncia de Hechos (DH), Denuncia de Juicio Político (DJP), Promoción de Intervención de la Instancia de Control (PIIC) y Multa (M).<sup>78</sup> Existen en esta etapa dos procedimientos relevantes ejecutados durante el desarrollo de las auditorías llamados Reunión de Presentación de Resultados Preliminares y Presentación de Resultados Finales<sup>79</sup>, o comúnmente nombrados pre-confronta y confronta. Ambos tienen la finalidad de otorgar a los

---

<sup>78</sup> Merino, M. 2009. Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación. México: Auditoría Superior de la Federación-CIDE.

<sup>79</sup> Estos procedimientos tiene fundamento en el artículo 16 fracciones I, II, III, IV y en el artículo 32 sección I, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

entes fiscalizados la oportunidad de aclarar o justificar las observaciones que de las auditorías resultasen para evitar así la emisión de futuras acciones. De presentarse documentación e información suficiente, competente, relevante y pertinente los auditores procederían a modificar los resultados, antes de emitir, finalmente, los Dictámenes de Conclusión.

- **ETAPA III.** El Informe de Resultados es el conjunto de informes de auditorías realizados por las unidades auditoras tras concluir la etapa II de su fiscalización. De acuerdo a la normativa interna de la ASF, lo conforman 11 apartados que corresponden con los mínimos establecidos por el artículo 31 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, respecto a la información que el Informe de Resultados deberá contener son los siguientes: (1) Título de la Auditoría; (2) Criterios de Selección; (3) Objetivo; (4) Alcance; (5) Áreas Revisadas; (6) Procedimientos de Auditoría Aplicados; (7) Resultados, Observaciones y Acciones Promovidas; (8) Impacto de las Observaciones; (9) Resumen de Observaciones y Acciones Promovidas; (10) Dictamen; (11) Comentarios de la Entidad Fiscalizada.<sup>80</sup>

- **ETAPA IV.** Dentro de los lineamientos internos de la ASF se define “seguimiento” como el conjunto de actividades que se realizan para notificar y evaluar la procedencia de la documentación e información suministrada por las entidades fiscalizadas e instancias competentes con el propósito de atender o solventar las observaciones y registrar la información correspondiente. En este sentido, la cuarta

---

<sup>80</sup> Merino op., cit y Presidencia de la República. 2009. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. México: Diario Oficial de la Federación.

etapa inicia con la notificación a los entes correspondientes sobre las observaciones publicadas en el Informe de Resultados.<sup>81</sup> En términos generales, el proceso continúa con la respuesta que por obligación deben remitir a la ASF los entes contactados para atender el caso y, finalmente, termina cuando la ASF, con base en un conjunto de criterios, da por concluido su seguimiento.

### **2.3.2 La Auditoría Especial de Desempeño**

En materia de evaluación del desempeño, la ASF tiene por mandato de ley practicar auditorías de desempeño para verificar que los recursos públicos se administren con eficacia, eficiencia y honradez para satisfacer los objetivos a que estén destinados.<sup>82</sup>

Las auditorías de desempeño se fundamentan en el artículo 79 constitucional fracción II en el cual se establece que la ASF debe “verificar el desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales”, así como en el artículo 134 en el que se establece que “los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal..., así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”

Asimismo, el artículo 14 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece en su fracción III, indica que la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tiene por objeto determinar “el desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto.

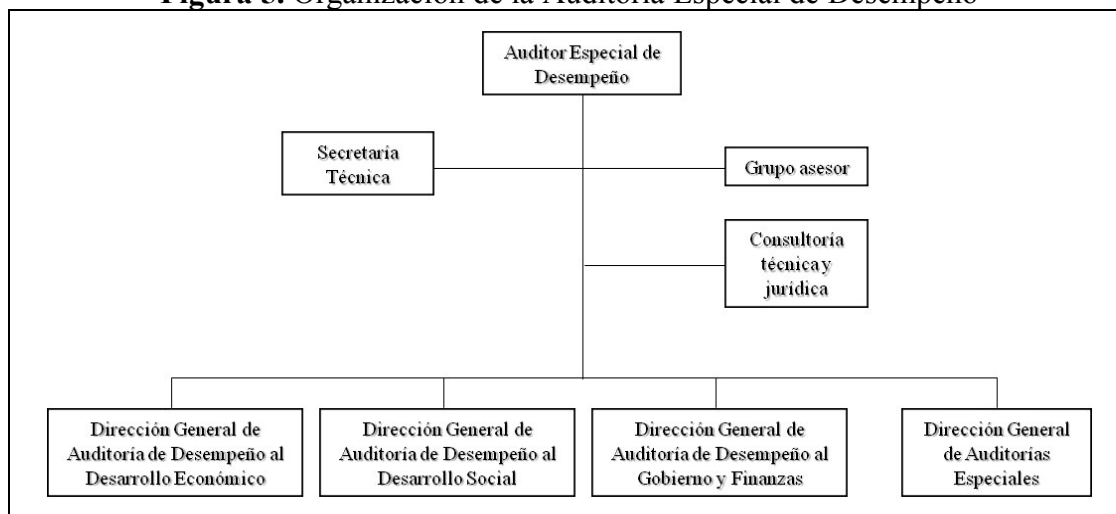
---

<sup>81</sup> Merino op., cit.

<sup>82</sup> Presidencia de la República. 2009. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. México: Diario Oficial de la Federación.

Para cumplir con los objetivos acerca de evaluación de desempeño, la ASF cuenta con un área administrativa especializada denominada Auditoría Especial de Desempeño cuya organización se puede apreciar de manera general en la Figura 5.<sup>83</sup>

**Figura 5.** Organización de la Auditoría Especial de Desempeño



**Fuente:** Manual de Organización de la ASF

La AED realiza las auditorías de desempeño con el objetivo de verificar la eficiencia, eficacia, economía, competencia de los diseñadores y operadores de los programas, la calidad del bien o servicio y la satisfacción del beneficiario-usuario, así como la transparencia con que las entidades sujetas a fiscalización cumplieron con el PND y los programas sectoriales, institucionales, regionales y proyectos especiales, comprobando que se hayan ejecutado conforme a las mejores prácticas gubernamentales y de acuerdo con las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.<sup>84</sup>

Las auditorías de desempeño se refieren a la verificación del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales mediante la estimación o cálculo de los resultados obtenidos en términos cualitativos o cuantitativos, o ambos.<sup>85</sup> Éstas son llevadas

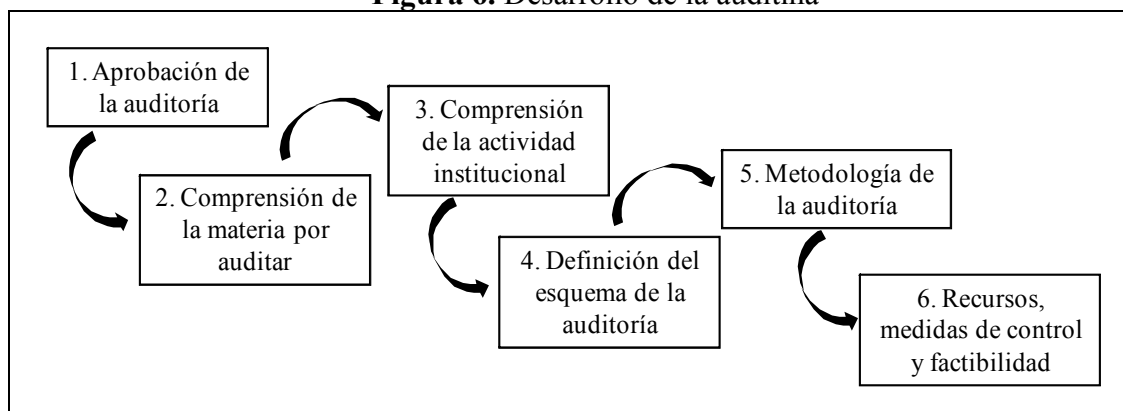
<sup>83</sup> En la Figura 3 se puede apreciar su ubicación específica como parte de la estructura de la ASF.

<sup>84</sup> Presidencia de la República. 2009. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. México: Diario Oficial de la Federación.

<sup>85</sup> Artículo 2, fracción II, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

a cabo a través de un esquema metodológico plasmado en un documento llamado Auditina.<sup>86</sup> En la figura 6 se muestran las etapas de desarrollo de dicho esquema.

**Figura 6. Desarrollo de la auditina**



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Marco operativo de la AED

Cabe señalar que en este apartado, el diseño de la auditina se presenta de manera muy general ya que se profundiza en este aspecto en el capítulo 3.

## Conclusiones

La evaluación externa del desempeño es realizada por ASF a través de la AED. El marco normativo que rige el comportamiento de la Auditoría de Desempeño es bastante claro si se ordena mediante el esquema de jerarquía de las leyes.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La existencia, naturaleza y atribuciones de la ASF (y por ello de la AED) están fundamentadas en los artículos 74 y 79 constitucionales que ofrecen un campo de acción extenso en materia de fiscalización y, con ello, de evaluación del desempeño.

<sup>86</sup> Auditoría Superior de la Federación. 2010. Auditoría Especial de Desempeño. Marco operativo. México: Auditoría Superior de la Federación

2. Leyes Generales y Tratados Internacionales. La ASF está regida por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación como ley general y a los Estatutos de la INTOSAI como tratado internacional que establecen las líneas específicas de acción, las funciones y responsables del proceso de fiscalización y el universos de entes que se pueden auditar.
3. Leyes ordinarias. Por tratarse de un organismo federal no existen leyes ordinarias (leyes estatales o del Distrito Federal) a las que se sujete la ASF.
4. Reglamentos y documentos internos. El comportamiento interno de la ASF está regulado y dirigido por su Reglamento Interior y por su Manual de organización. La AED posee su propio marco normativo alineado tanto a la Ley de Fiscalización como al Reglamento Interno y Manual de organización de la ASF.

De dicho marco normativo se desprenden los lineamientos específicos que orientan la estructura y las funciones de la ASF y por ende de la AED. Como ya se mencionó el funcionamiento y diseño concretos de la AED se abordan de manera más detallada en el capítulo siguiente en el cual se realiza un análisis referente la coherencia de éstos respecto de la argumentación declarada de la política pública de evaluación de desempeño que lleva a cabo.

El marco normativo y operativo de la ASF establece que el objetivo de la AED es verificar el cumplimiento de los objetivos de los programas y políticas a través de la evaluación de los procesos y procedimientos clave que las dependencias llevan a cabo para la consecución de dichos objetivos. Sin embargo, puede apreciarse que estas atribuciones representan un gran desafío si se considera que el universo de programas públicos federales es extenso y la capacidad instalada de la AED es limitada por su estructura orgánica y presupuestal.



## **CAPITULO 3. ANÁLISIS DE COHERENCIA INTERNA DE LA AUDITORIA ESPECIAL DE DESEMPEÑO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**

### **Introducción**

El objetivo de este capítulo es presentar el análisis de coherencia realizado a la política pública de evaluación de desempeño gubernamental a cargo de de la AED de la ASF. Este apartado se desarrolla en tres partes. En la primera se exponen los elementos conceptuales más relevantes para el análisis de coherencia, es decir, se desarrolla el marco conceptual necesario para entender tanto la estructura propuesta como los resultados obtenidos. La segunda parte corresponde a la aplicación del análisis propiamente dicho a través la explicación de la estructura y el proceso que se siguieron para su realización para finalmente, en la tercera parte, presentar los resultados y hallazgos más relevantes.

### **3.1 Aspectos generales del análisis**

Resulta importante explicar la estructura general y los elementos conceptuales sobre los cuales se sustenta el análisis de coherencia de las políticas ya que sin la comprensión cabal de dichas bases los hallazgos y resultados pueden carecer de sentido. Por ello, en esta sección se exponen las características sobresalientes del marco conceptual propio para el análisis realizado.

#### **3.1.1 Estructura**

Es importante señalar que no existe una metodología exhaustiva en la cual se desarrollen todos los aspectos necesarios para un análisis de coherencia. Sin embargo, el propuesto en

esta tesina es un análisis de coherencia interna aplicado a una política pública de evaluación de desempeño que retoma de la literatura especializada en el análisis de políticas, algunos elementos esenciales. En la figura 7 se muestra la información general acerca de la estructura del análisis.

**Figura 7.** Elementos generales del análisis

Concepto	Descripción
Sujeto de análisis	La Auditoría Especial de Desempeño (AED) de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) .
Objetivo del análisis	Estimar si existe coherencia interna en la política de evaluación de desempeño . Se analiza la alineación o correspondencia entre en núcleo duro y la periferia a través de la revisión documental de los trabajos de auditoría de desempeño realizados por la AED .
Información analizada	Se utilizó además de la información sobre el análisis del marco normativo y operativo (Capítulo 2) la información de los informes de auditoría publicados por la ASF correspondientes a la cuenta pública de los años 2001 , 2002 , 2003 , 2004 , 2005 , 2006 , 2007 y 2008 disponibles en fuentes oficiales . Se construyó además una base de datos referentes a las auditorías de desempeño realizadas por dicha institución .

**Fuente:** Elaboración propia

Este análisis obedece a la estructura presentada en la figura 8. Se tomó como marco conceptual general el análisis de políticas públicas presentado en capítulo teórico de esta tesina para proponer un análisis de coherencia interna. Se trata, pues, de detectar en la AED la correspondencia entre los objetivos y argumentación relativa a los valores que defiende esta política de evaluación de desempeño y el diseño concreto de la metodología a través de la cual evalúa el desempeño gubernamental.

**Figura 8.** Estructura del análisis



**Fuente:** Elaboración propia

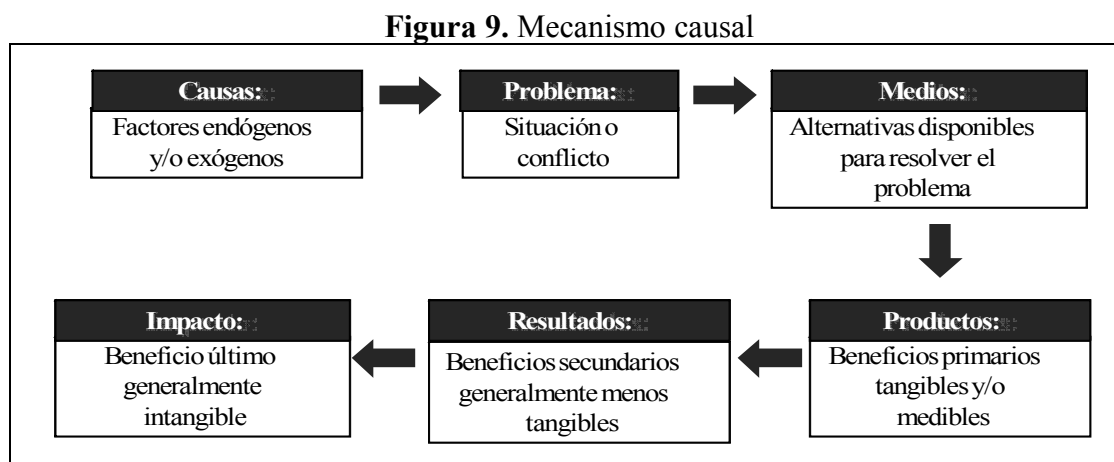
Es necesario señalar que este análisis es cualitativo y sus resultados están basados en una revisión documental. No es objetivo de esta tesina establecer un modelo o escala numérica cuantitativos para medir el nivel de coherencia y, sin embargo, la información revisada es suficiente para presentar una posición personal relativa a la coherencia de esta política.

### **3.1.2 Núcleo duro y cinturón de protección**

Las políticas públicas tienen un núcleo duro que se deriva de la teoría de entrada que se haya elegido y que se construye con la argumentación que sirvió para definir el problema que se quiere solucionar. En ese núcleo duro no solamente hay datos y fuentes de información, sino valores explícitos que buscan proteger una determinada visión de la realidad. Es a la luz de esos valores que el diseño de una política se sostiene en hipótesis

causales (mecanismos causales), cuya vigencia es definitiva para justificar la forma en que interviene el Estado para cambiar el *statu quo*.<sup>87</sup>

Las hipótesis o mecanismos causales son fundamentales para establecer la argumentación que sostiene a las políticas públicas. La figura 9 muestra un mecanismo causal a manera de propuesta.



**Fuente:** Elaboración propia

De acuerdo con el cuadro anterior, el mecanismo causal debe considerar, al menos, los siguientes elementos: las causas (o causa), el problema, los medios, los productos, los resultados y el impacto. En el análisis de políticas públicas, un problema hace referencia a una situación a la cual se le añade una carga valorativa así como las causas o factores (endógenos o exógenos) de cuales éste es resultado. Los medios constituyen las alternativas de política, es decir, las estrategias a través de las cuales se busca dar solución del problema. Estos puede ser materiales (intervenciones concretas, reglamentación y provisión de prestaciones) o inmateriales (discursos, campañas de comunicación, por ejemplo). Por su parte, los productos son aquellos beneficios directos provenientes de la

<sup>87</sup> Merino, M. 2008. La importancia de le ética en las políticas públicas. En Reforma y Democracia N.41 CLAD: Venezuela.

implementación de medios específicos. Son el reflejo más tangible de la política puesto que generalmente constituyen bienes, y por ende son cuantificables y/o medibles. Los resultados e impacto, por el contrario, se refieren a beneficios más abstractos.

Se puede analizar, por ejemplo, el mecanismo de una política pública que utiliza una campaña de vacunación infantil como medio para resolver un problema de salud pública. En este caso, los productos concretos de esta intervención pueden ser el número de vacunas aplicadas, el número de niños atendidos, el número de comunidades visitadas, entre otros. Los resultados tendrían que verse reflejados en la disminución de la tasa de incidencia de la enfermedad (si se trata de una campaña de erradicación de una en particular) y en la reducción en la tasa de mortalidad (asociada a la vacunación). El impacto, finalmente, podría apreciarse en la mejoría de las condiciones generales de vida de la población infantil atendida. Como puede observarse que, por su naturaleza, los productos se obtienen en el corto plazo mientras que los resultados e impacto sólo se manifiestan en el largo plazo puesto que obedecen a los fines últimos de la política los cuales menos materiales y tangibles.<sup>88</sup>

En este sentido, los responsables de implementar una política pública tendrían que abandonarla en definitiva si las principales hipótesis causales del problema que quieren solucionar dejaran de tener vigencia. Las políticas públicas, tienen sentido a lo largo del tiempo mientras su argumentación siga teniendo sentido; es decir, mientras las causas identificadas y las soluciones diseñadas puedan presentarse como la mejor opción frente a un problema público determinado: mientras el mapa de ruta continúe indicando el camino a seguir. Por el contrario, las políticas pueden ganar validez a lo largo del tiempo o incluso

---

<sup>88</sup> Por cuestiones prácticas, se obvió en el ejemplo la definición del problema y sus causas puesto que como ya se explicó estos elementos se construyen, no son únicos y generalmente no pertenecen a un tiempo histórico determinado sino que evolucionan.

robustecerse, en la medida en que dichas hipótesis causales sigan siendo eficaces, o mientras no haya ninguna otra argumentación factible para sustituirlas.<sup>89</sup>

La analogía propuesta por Majone cobra mayor importancia, además, por la inclusión del concepto de periferia, o “cinturón de protección”, que también toma de la terminología científica sugerida por Lakatos. De acuerdo con esa idea, también las políticas cuentan con un conjunto de hipótesis auxiliares que se desarrollan a lo largo de su implementación y que pueden modificarse o ajustarse a lo largo del tiempo, sin que la argumentación central deje de tener vigencia. Tanto así, que incluso puede suponerse (siguiendo con la misma analogía) que la estabilidad del núcleo duro de la política pública depende en buena medida de la capacidad de cambio y adaptación del cinturón de protección que la rodea. Si por el contrario, ese cinturón es demasiado rígido en sus procedimientos o demasiado prolijo en sus reglas de operación, será más probable que el núcleo duro de la política fracase más pronto, pues bastará la primera evidencia enderezada en contra de sus hipótesis para quebrar toda su argumentación.<sup>90</sup>

Ahora bien, en términos de política pública, si el núcleo duro equivale a la argumentación que sostiene el mapa de ruta (y que a su vez proviene de una teoría de entrada y de los valores seleccionados para definir un problema), el cinturón de protección se refiere al programa de acción que se pondrá en marcha; es decir, al conjunto de normas reglamentarias, de actores y de procedimientos puntuales que habrán de seguirse para conseguir la modificación de las causas que produjeron el problema seleccionado. Normas, actores y procedimientos que, por su parte, pueden convertirse en una causa autónoma de

---

<sup>89</sup> Merino, M. 2008. La importancia de la ética en las políticas públicas. En *Reforma y Democracia* N.41 CLAD: Venezuela.

<sup>90</sup> Merino, M., op., cit.

fracaso de una política pública, cuando los valores de referencia no son claros o no son explícitos.<sup>91</sup>

### 3.1.3 Naturaleza de la evaluación

La necesidad de comprender la naturaleza de la evaluación no es trivial. Más aun, es crucial que una política pública sobre evaluación de desempeño, considere las tres premisas clave en la naturaleza de la evaluación (analizadas en el apartado teórico) puesto que sin éstas su núcleo es débil y por ende, dicha política carece de sentido.

Primero, una política pública de evaluación de desempeño pierde todo significado si no funciona como mecanismo de *aprendizaje* es decir, si sus resultados no son utilizados para mejorar la calidad de las decisiones y la consecución de los fines de las políticas. Una política de evaluación de desempeño que no retroalimenta constituye un gasto innecesario de recursos y por lo tanto, es una estrategia incoherente.

Segundo, por la propia naturaleza de la administración pública, una política concreta de evaluación de desempeño no puede ser estática ni rígida, por lo cual, se tiene que *elegir*. Puesto que los problemas evolucionan, los programas y mecanismos de evaluación también tienen que hacerlo. Una política de evaluación de desempeño que permanece estática en el tiempo corre el riesgo de que bajo las mismas alternativas de política, los resultados observables carezcan de sentido debido a que pueden ya no ser reflejo la resolución del nuevo problema. Por lo tanto, se tienen que elegir nuevas o en su caso, de entre las ya existentes, aquellas que respondan mejor a los cambios en la definición del problema y en los programas y políticas al respecto. Además, en la evaluación del desempeño se tiene, forzosamente, que hacer selecciones entre criterios, estándares, herramientas analíticas e

---

<sup>91</sup> Merino, M. 2008. La importancia de la ética en las políticas públicas. En Reforma y Democracia N.41 CLAD: Venezuela.

incluso programas sujetos a evaluación. El universo de programas públicos es tremendamente heterogéneo y responde a causas variadas, por lo cual una metodología rígida que trate de homogeneizarlo es, en el mejor de los casos, insuficiente. Por ende, se tienen que elegir diferentes metodologías u otras más flexibles para la evaluación. Una política de evaluación de desempeño en la cual no se elige, no es viable o no puede aplicarse a todos los casos que requiere.

Finalmente, como ya se ha mencionado, evaluar significa, inherentemente asignar valor. Esta afirmación entraña mucho más que un mero ejercicio de cuantificación, implica comprender que la evaluación debe proporcionar información útil para emitir juicios de valor o tomar una postura ética. De ello que la evaluación de desempeño no puede (ni debe) ser éticamente neutral. Una política de evaluación de desempeño cuyos resultados no permitan reconocer una posición de valor, es decir, ética ante una situación dada no puede ser considerada útil.

### **3.2 Desarrollo del análisis**

En esta sección se desarrolla el análisis de coherencia de la política pública de evaluación en cuestión. Se presentan básicamente dos elementos: el proceso a través del cual se llevó a cabo el análisis y los resultados y hallazgos relevantes del análisis. Primeramente, con base en la información descrita anteriormente se establecieron los elementos más importantes del núcleo duro de esta política: los valores centrales, las premisas sobre la naturaleza de la evaluación y el mecanismo causal. Después de esto se desarrolló el cinturón de protección de la política, es decir, como está diseñada la metodología a través de la cual se realizan las auditorías de desempeño.

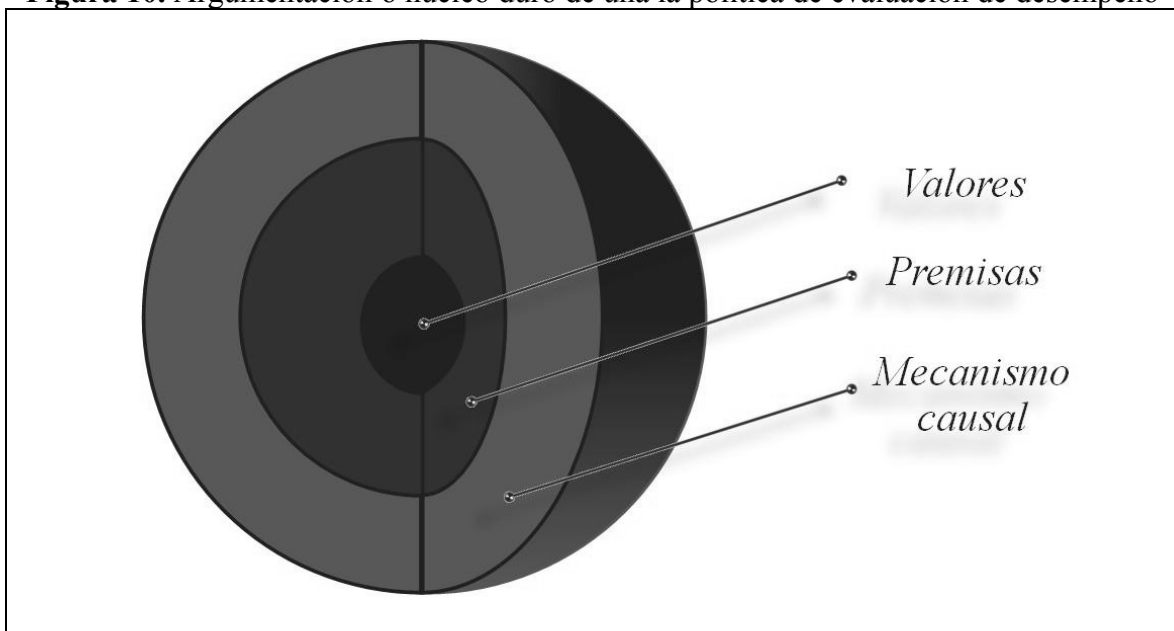


### 3.2.1 Núcleo duro de la política

Ante la falta de una metodología concreta, esta tesina propone que deben considerarse al menos tres elementos para caracterizar el núcleo duro de una política pública: (i) un esquema de valores (públicos) explícitos, (ii) la naturaleza de la política pública representada por premisas que deben ser respetadas en su diseño y, (iii) un mecanismo causal, es decir, la expresión de las intenciones del gobierno, los medios para llevarlas a cabo y los resultados esperados de su intervención.

Esta caracterización del núcleo duro de esta política de evaluación se utilizó el esquema presentado en la figura 10. Se presenta el núcleo duro a través de una estructura en niveles o capas en orden de importancia.

**Figura 10.** Argumentación o núcleo duro de una la política de evaluación de desempeño



**Fuente:** Elaboración propia como estructura conceptual propuesta para el análisis

Los valores públicos de la política (primer nivel) mantiene el orden de importancia más elevando por una razón: toda política se justifica principalmente por la búsqueda de un

valor público no atendido. Sin esta justificación la política pierde todo el sentido público y se convierte en un instrumento utilizado con fines particulares. Si la política no persigue valores públicos es todo, menos pública.<sup>92</sup> El siguiente nivel se refiere a la naturaleza de la política pública. El universo de problemas públicos es sumamente variado y heterogéneo y la naturaleza de los éstos a situaciones contextuales particulares para cada uno de ellos.<sup>93</sup> En este sentido, las políticas públicas dirigidas a combatirlos son (o debieran ser), invariablemente, diferentes. En sentido metafórico se puede decir que *no se puede atrapar toda variedad de peces con el mismo anzuelo con la misma carnada*. Entonces, dado que cada política pública es diferente, gran parte de su éxito o fracaso depende del respeto irrestricto a los aspectos básicos de su naturaleza. Si no se respeta la naturaleza de la política se corre el riesgo de que el diseño de instrumentos sea inadecuado para combatir el problema o que se generen demasiados problemas en la implementación. Finalmente, no se puede entender en núcleo duro de una política pública sin un mecanismo causal en el cual se plasme la estructura lógica de causa-efecto de la intervención pública. El mecanismo causal da luz acerca de la intencionalidad del gobierno y sobre la racionalidad de los instrumentos que utiliza. Sin la expresión formal de este mecanismo, los diferentes actores (públicos, privados y sociales) no tienen información clara sobre la orientación de la acción pública y por ende no pueden emitir juicios de valor acerca de su desempeño global.

En este sentido, la estructura presentada se puede resumir en tres afirmaciones:

1. Lo más importante de una política pública es que posea carácter público el cual solo puede con la búsqueda de valores públicos. Una política pública que no hace alusión a valores públicos, no tiene sentido.

---

<sup>92</sup> Merino, M.2006. Un lugar común. Opinión. México: El Universal. Disponible en línea: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/33469.html>.

<sup>93</sup> Meny, Y., y Jean-Claude Thoenig. 1992. Las políticas públicas. Barcelona: Ariel.

2. A pesar de ser pública, una política que no responde a su naturaleza tendrá, necesariamente, problemas de diseño y tendrá poco impacto.

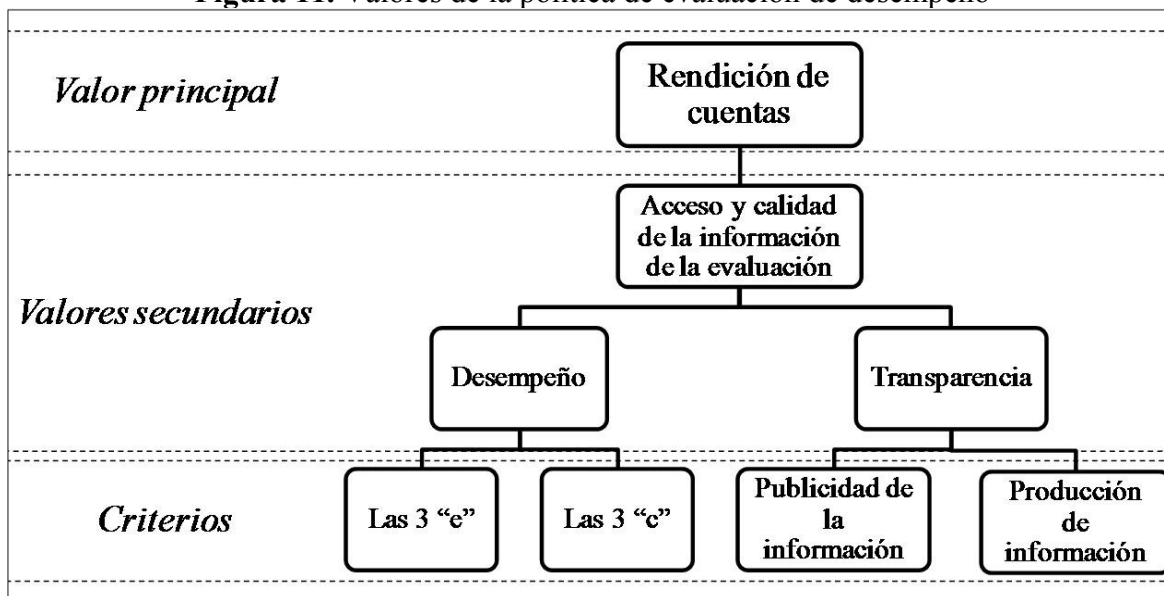
3. Una política que es pública en sentido estricto y que obedece a su naturaleza intrínseca es fuerte y sin embargo, necesita un mecanismo causal que refleje el sentido público y el respeto a dicha naturaleza a través de un esquema que presente la situación inicial, las características de la intervención que pretende modificarla y los resultados esperados y/o deseables, es decir, los cambios propuestos en dicha situación.

Los elementos del núcleo duro que aquí se presentan, de ninguna manera se contraponen sino que se complementan para constituir un todo estable y fuerte. A continuación se presentan cada uno de ellos en relación con el objeto de estudio (AED).

- ***El esquema de valores públicos en la AED***

En torno a los valores de la política, el esquema de valores de la política de evaluación de desempeño a través de la AED se muestra en la figura 11. El esquema aquí utilizado presenta una estructura de medios-fines, es decir, existen medios (criterios y valores secundarios) para conseguir el fin último de la política (valor principal).

**Figura 11.** Valores de la política de evaluación de desempeño



**Fuente:** Elaboración propia

Para el caso de la evaluación de desempeño que realiza la AED, la *rendición de cuentas* representa el valor principal. La rendición de cuentas es un valor íntimamente relacionado con la eficiencia, la eficacia y la transparencia pero es mucho más que esto. La confianza construida a través de estas variables no es suficiente sin mecanismos adecuados de información y comunicación.<sup>94</sup> La evaluación del desempeño es un instrumento necesario para la rendición de cuentas ya que informa sobre las decisiones del gobierno y los resultados de estos (*accountability*).<sup>95</sup>

Al respecto, cabe mencionar que existen valores secundarios cuya realización es indispensable para alcanzar los valores principales. En este caso los valores secundarios necesarios para la rendición de cuentas son el desempeño y la transparencia. Desempeño y transparencia son valores ligados de manera indisoluble y son necesarios para generar rendición de cuentas en dos aspectos: para rendir las cuentas sobre el uso del dinero

<sup>94</sup> Merino M., y Sergio López. 2009. La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos. México: Secretaría de la Función Pública.

<sup>95</sup> Cardozo, I. 2006. La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México. México: Miguel Ángel Porrúa.

público y sobre la responsabilidad de los funcionarios con el logro de objetivos de las políticas públicas.<sup>96</sup> El desempeño en este caso se refiere al logro cabal de los objetivos de la política relativos a la adecuada gestión de la administración pública que puede estar determinado, a su vez, por el cumplimiento de los criterios de eficacia, eficiencia, economía (las 3 “e”) y comportamiento de los actores, la relación cliente-ciudadano y la calidad de los servicios (las 3 “c”).<sup>97</sup> La transparencia, por su parte, se refiere al flujo libre de la información gubernamental a través del cumplimiento del criterio de publicidad de la información.<sup>98</sup>

La rendición de cuentas está vinculada con la necesidad de contar con mecanismos de evaluación claros y procedimientos transparentes que obliguen a los funcionarios y políticos a informar y justificar las decisiones que toman sobre los recursos que utilizan y la imputabilidad en las acciones que realizan.<sup>99</sup> Los elementos de información, transparencia y desempeño nutren el contenido de los principios de contestabilidad, legitimidad, empoderamiento y publicidad. Estos componentes dan sentido a la rendición de cuentas en la medida en que ponen de relieve los términos a través de los cuales, ésta es eficaz y no sólo discursiva.

La rendición de cuentas, como el valor público central de la política de evaluación del desempeño, entraña una interesante argumentación acerca de los beneficios que trae consigo su realización. Por un lado, la rendición de cuentas mejora significativamente la forma en que el ciudadano accede a la información para medir el impacto de la

---

<sup>96</sup> Pardo, M. 2009. Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo federal. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.

<sup>97</sup> Auditoría Superior de la Federación. 2010. Auditoría Especial de Desempeño. Marco operativo. México: Auditoría Superior de la Federación.

<sup>98</sup> Pardo, M. 2005. El Servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública. México: Secretaría de la Función Pública.

<sup>99</sup> Millán, H., y Alejandro Natal. 2008. Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México. México: El colegio mexiquense. ENSAYOS.

intervención gubernamental y construir argumentos para ejercer su voz.<sup>100</sup> Por otro lado, la rendición de cuentas sirve para informar al propio gobierno sobre el rumbo que llevan las políticas públicas y con ello puede tener elementos de juicio para determinar la pertinencia de programa específicos o detectar áreas de mejora global en las políticas (eficacia).

Como puede apreciarse, la evaluación del desempeño y la transparencia son elementos de la rendición de cuentas y no al revés, es decir, la rendición de cuentas puede ser vista como un valor más general y abstracto que depende de la consecución de valores secundarios que a su vez se desarrollan a partir de ciertos criterios. Esta es la relación medios-fines que se mencionaba al inicio de esta sección con la cual se puede ver que la evaluación del desempeño no puede ser vista como un fin en sí misma si no como un medio que contribuye a la realización de la rendición de cuentas como un valor público esencial.

Una política de evaluación que no persiga la rendición de cuentas representa sólo un instrumento de carácter técnico para lograr aproximarse a la legitimidad política. Por el contrario, si dicha política deja clara su intención de realizar el valor de la rendición de cuentas, no sólo contribuye al aprendizaje gubernamental sino que crea legitimidad social y con ello mayor impacto que garantiza la permanencia de la propia política.

#### - ***La naturaleza de la política de evaluación en la AED***

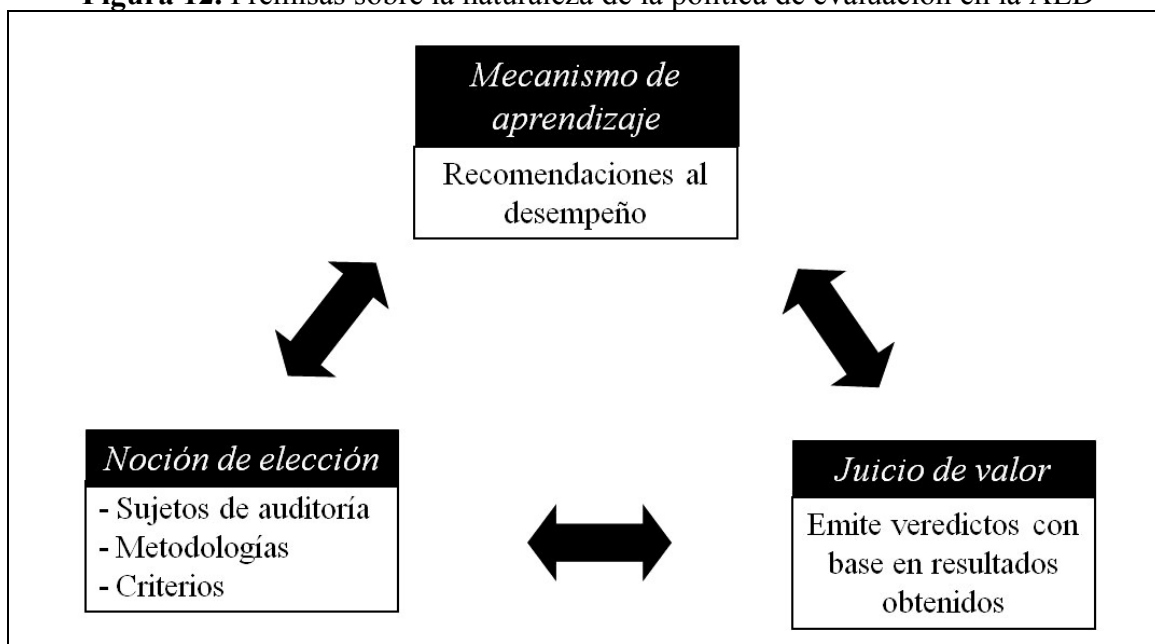
Como ya se mencionó, respetar la naturaleza de la política pública es crucial para el desarrollo de la política y garantizar la menor cantidad posible de problemas de implementación. Ahora bien, se puede observar que las premisas sobre la naturaleza de la

---

<sup>100</sup> Millán, H., y Alejandro Natal. 2008. Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México. México: El colegio mexiquense. ENSAYOS.

evaluación están declaradas en la concepción de dicha política. En la figura 12 se resumen las premisas básicas de la naturaleza de la política de evaluación presentes en la AED.

**Figura 12.** Premisas sobre la naturaleza de la política de evaluación en la AED



**Fuente:** Elaboración propia

Por un lado, la AED está pensada como un mecanismo de retroalimentación ya que el resultado del proceso de fiscalización puede derivar en recomendaciones al desempeño para mejorar los resultados, la eficacia, eficiencia y economía de las acciones de gobierno, a fin de elevar la calidad del desempeño gubernamental, así como en el fincamiento de responsabilidades e imposición de sanciones correspondientes a los responsables por el incumplimiento e irregularidades. Por ejemplo, el artículo 74 de la Constitución en la fracción IV (párrafo II) establece que “...en el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad (la ASF) podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la ley. Por su parte, el artículo 79 (fracción I, párrafo I) de la misma ley, señala que una de las atribuciones

principales de la ASF es “fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales,…”.

Asimismo, en el Artículo 12 (fracción III) de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación se menciona que el objetivo de las auditorías de desempeño es “verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas: a) Realizar auditorías del desempeño de los programas, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía de los mismos y su efecto o la consecuencia en las condiciones sociales, económicas y en su caso, regionales del país durante el periodo que se evalúe; b) Si se cumplieron las metas de los indicadores aprobados en el Presupuesto y si dicho cumplimiento tiene relación con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.”

Por otro lado, se puede apreciar la existencia de múltiples procesos de selección en las auditorías de desempeño. De acuerdo con el proceso de evaluación encarnado en la auditiva, en la planeación genérica, se tienen que detectar y seleccionar los sujetos y objetos susceptibles de ser auditados con motivo de la revisión de la Cuenta Pública (programas y políticas contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación). A su vez, los sujetos que serán auditados son analizados a profundidad para seleccionar, de entre un conjunto amplio, aquellos métodos y herramientas que mejor se ajusten al diseño del programa y a su desarrollo. Entre los métodos a elegir se encuentran los correspondientes a los de carácter cualitativo (analítico, sintético, dialéctico) y cuantitativo (matemático, lógico, estadístico), los cuales se llevan a cabo a través de distintas herramientas como;



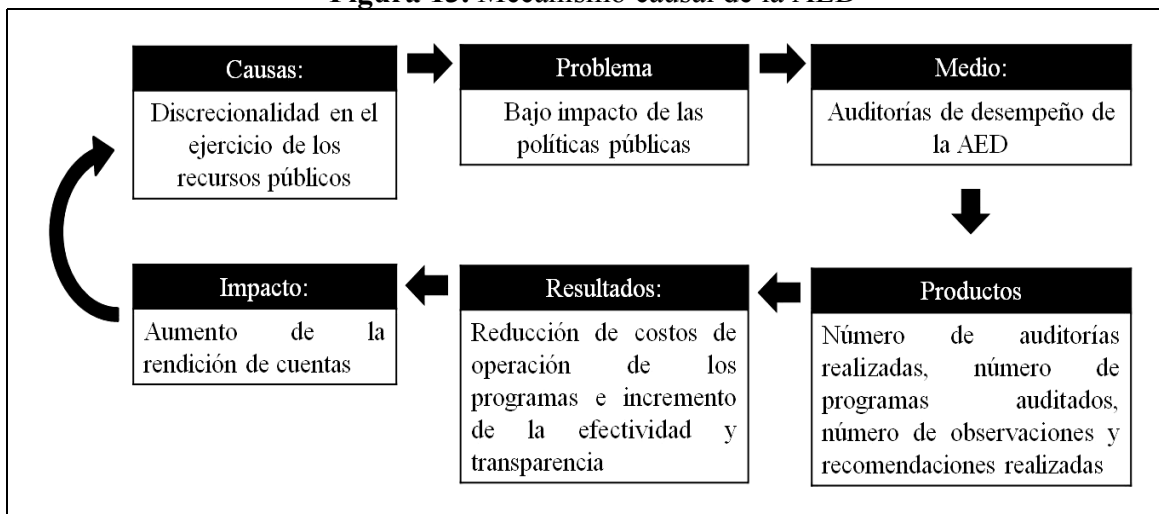
estadísticas, encuestas, encuesta-muestra, cuestionarios, entrevistas, análisis de causa y efecto, entre otros.

Además, los resultados del proceso de fiscalización se convierten en una escala de referencia para emitir juicios de valor sobre la actuación de los organismos y sobre la concesión de los fines de los programas y políticas. Los resultados de la auditoría de desempeño se plasman en el Informe de Auditoría. En este documento la AED presenta, a través de argumentos basado en la evidencia que presentan los entes auditados, su postura en relación con el cumplimiento cabal de los objetivos de las políticas, es decir, emite juicios positivos o negativos sobre la forma en que actúan las dependencias encargadas de dichas políticas. En caso de resultados negativos, se emiten observaciones, recomendaciones y en su caso sanciones que van desde disposiciones de carácter administrativo hasta de carácter resarcitorio y penal.

- ***Mecanismo causal***

El mecanismo causal de las políticas públicas es parte importante de la argumentación que las sostiene y las defiende. Como se mencionó antes, el mecanismo causal hace referencia a los objetivos de la intervención gubernamental, los instrumentos concretos y los resultados esperados de su implementación. En mecanismo causal que se adecúa al diseño de la AED se puede observar en la figura 13.

**Figura 13.** Mecanismo causal de la AED



**Fuente:** Elaboración propia

En este mecanismo causal, el *problema* se define como: la existencia de un bajo impacto de las políticas públicas gubernamentales provocado por un alto nivel de discrecionalidad en el ejercicio de los recursos públicos.<sup>101</sup> El bajo impacto, para este caso, se entiende como la poca capacidad de las políticas públicas para lograr sus objetivos últimos y la discrecionalidad, por su parte, se refiere a la libre acción de los funcionarios sin respeto a las normas previamente establecidas y sin información acerca de sus acciones. Al existir un uso opaco, la ineficiencia e ineficacia en el logro de los objetivos de las políticas es mayor que un ambiente de transparencia y poca discrecionalidad. Además, la discrecionalidad conlleva poca respuesta del gobierno respecto de sus acciones en la sociedad y es reflejo de la desviación e incluso sustitución clara de los objetivos de las políticas por intereses personales egoístas.<sup>102</sup> Cabe mencionar que dado que los problemas públicos son construcciones sociales que surgen de la interacción de distintos actores y por ello responden a distintas causas, el bajo impacto de las políticas bien puede obedecer o ser explicado por un esquema de causas múltiples. Por ejemplo, el bajo impacto de las

<sup>101</sup> Merino M., y Sergio López. 2009, y Pardo, M. 2009.

<sup>102</sup> Meny, Y., y Jean-Claude Thoenig. 1992. Las políticas públicas. Barcelona: Ariel.

políticas puede deberse a cuestiones técnicas, políticas, sociales e incluso fenómenos naturales (un nivel de experiencia y capacitación del personal que opera los programas, falta de presupuesto y dotación de recursos inadecuada, falta de consenso político, cambios de administración, levantamientos armados, huelgas, desastres naturales, por mencionar algunos).<sup>103</sup>

Para combatir el problema, la intervención gubernamental debe orientarse hacia las causas detectadas. Así, para contribuir a la disminución del problema, pueden existir diferentes alternativas de política para reducir la discrecionalidad como causa identificada por atacar, es decir, el bajo impacto causado por un alto nivel de discrecionalidad puede ser atacado con diversos instrumentos los cuales tendrán efecto parcial debido a la magnitud de dicho problema. Por ejemplo, mecanismos de transparencia, candados legales, evaluación del desempeño son algunos medios propuestos para reducir el nivel de discrecionalidad. El medio o instrumento propuesto para este caso de análisis lo constituyen las auditorías de desempeño realizadas por la AED de la ASF.

Los *productos* entregados se pueden manifestar en el número de auditorías realizadas, el número de entes auditados, el número de observaciones y recomendaciones emitidas<sup>104</sup>, y todos aquellos beneficios relacionados con la acción directa de las tareas propias de la evaluación de desempeño. Como puede observarse todos estos productos pueden ser fácilmente cuantificables y se pueden observar en el corto plazo.

Dichos productos se traducen en *resultados* los cuales tiene que vincularse directamente con el problema definido tales como la disminución de costos de operación de los programas, mejora en la calidad de los bienes y servicios prestados, mayor

---

<sup>103</sup> Behn, R. 1986. Análisis de políticas y política. En Aguilar L (editor). 1996. El estudio de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa

<sup>104</sup> Auditoría Superior de la Federación. 2010. Auditoría Especial de Desempeño. Marco operativo. México: Auditoría Superior de la Federación.

transparencia e información y, en general, el aumento de la eficacia en el cumplimiento de los objetivos. Como se puede apreciar, dichos resultados son aspectos menos tangibles que los productos y por lo tanto su medición resulta un tanto más compleja sobre todo porque hacen alusión a elementos que sólo se pueden manifestar en prácticas concretas, rutinas, y cultura de los funcionarios. Por ello, los que aquí se proponen son *proxis* o aproximaciones. Se está infiriendo, pues, que reducir los costos, mejorar la calidad, incrementar la eficiencia y transparencia así como la eficacia, en conjunto (no por separado), aumentan el impacto de las políticas públicas.

Finalmente, el impacto se manifiesta en una mejoría en la cultura de la rendición de cuentas como fin último de la política. El impacto debe ser reflejo de cambios en la situación inicial y combate a las causas detectadas del problema. La rendición de cuentas, en efecto, reduce la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos públicos ya que orienta los comportamientos de los funcionarios hacia los fines de las políticas y no a los intereses ajenos, particulares, partidarios o privados.<sup>105</sup>

### **3.2.2 Cinturón de protección de la política**

Como ya se mencionó, el cinturón de protección corresponde al diseño de las alternativas, acciones, herramientas e instrumentos concretos para contribuir a la resolución del problema público. En este sentido, el cinturón de protección de la AED los constituye el sistema de planeación, la metodología y los lineamientos de la ejecución los cuales están establecidos ampliamente en el Marco Operativo de la AED. De entre los aspectos más importantes, destaca la auditiva que establece la metodología utilizada por las auditorías de desempeño la cual se considera altamente sofisticada e innovadora que tiene como objetivo

---

<sup>105</sup> Winston, K. 2007. *Innovations in Governance: Ethics and Accountability in the Public Sector*. EU: Harvard Kennedy School.

estructurar de manera ordenada y lógica el proyecto de investigación para llevar a cabo la revisión de una actividad institucional, un programa o un proyecto autorizado.

En la auditoría se establece la planeación y desarrollo de los trabajos correspondientes a la auditoría en varias etapas<sup>106</sup>:

- 1. Aprobación de la auditoría.** Para iniciar la planeación se requiere la autorización de la auditoría con un documento oficial para tener certeza de que el proyecto de auditoría se realiza bajo un compromiso formal.
- 2. Comprensión de la materia por auditar.** En este apartado se identifica cómo la política institucional se relaciona con el PND y el Programa de Mediano Plazo, el PEF y la Cuenta Pública; se identifican los objetivos, estrategias, líneas de acción y las metas e indicadores mediante los cuales se vincula la acción de mediano plazo con el programa y/o proyecto por auditar. Se identifica, además, la importancia relativa del gasto, la cobertura de la acción institucional y las unidades responsables del programa.
- 3. Comprensión de la actividad institucional, de un programa o de un proyecto por auditar.** Se marca la ruta para que el auditor comprenda con objetividad y claridad la materia por revisar a través del análisis de su historia, el objetivo del programa, la identificación de los referentes normativos que regulan su operación, la determinación de los resultados y la correcta formulación de las preguntas clave sobre el diseño, operación, control y evaluación de sus acciones.
- 4. Definición del esquema de la auditoría.** Parte del análisis del mandato que tienen los órganos de control, el cual permitirá precisar todos los elementos que intervienen en la revisión del programa, proyecto o acciones que serán evaluadas.

---

<sup>106</sup> Auditoría Superior de la Federación. 2010. Auditoría Especial de Desempeño. Marco operativo. México: Auditoría Superior de la Federación

Se tiene que establecer claramente; el objetivo de la auditoría, sus alcances, las preguntas clave para la revisión del programa, la hipótesis de trabajo y la lista de conceptos a revisar (las tres “e” y las tres “c”). Dichos conceptos se desarrollan en la figura 14.

**Figura 14.** Criterios básicos de las auditorías de desempeño

<i><b>Criterio:</b></i>	<i><b>Descripción:</b></i>
<i><b>Eficiencia</b></i>	Concepto ligado esencialmente al logro de objetivos. Hace referencia a la relación existente entre los objetivos propuestos, los productos o recursos aportados y los objetivos alcanzados. La eficiencia consta en realidad de dos partes: una relativa a si se han logrado los objetivos de la política; y, otro sobre si los acontecimientos deseados efectivamente han ocurrido, y si éstos pueden atribuirse a la política aplicada.
<i><b>Eficacia</b></i>	Mide y califica el recorrido entre medios y fines; es la proporción entre la utilización de insumos, entre recursos, costos, tiempo y forma en la que se relacionan los fines con los medios.
<i><b>Economía</b></i>	Mide el costo o recursos aplicados para lograr los objetivos de un programa o política pública contra los resultados obtenidos; implica racionalidad, es decir elegir entre varias opciones la alternativa que conduzca al máximo cumplimiento de los objetivos con el menor gasto presupuestal posible
<i><b>Calidad del servicio</b></i>	Toma en cuenta los siguientes atributos: (a) la transparencia, b) la participación del cliente-ciudadano, (c) Satisfacción de los requerimientos del ciudadano y (d) accesibilidad.
<i><b>Cliente-ciudadano</b></i>	Se refiere a la visión del ciudadano como un ente con derecho a que se le rindan cuentas idónea y oportunamente acerca de que el manejo de los recursos, los resultados, los procesos, la calidad, el comportamiento de los actores y el costo administrativo sean transparentes, oportunos y confiables.
<i><b>Comportamiento de los actores</b></i>	Verifica que exista un marco jurídico adecuado donde se establezcan las atribuciones y responsabilidades en materia de contratación, manejo, registro y control de los recursos, además de evaluar su historial sobre el manejo del mismo. Establece la necesidad de un servicio civil de carrera.

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Marco Operativo de la AED

**5. Metodología de la auditoría.** La metodología para realizar las auditorías se dividen en dos partes. La primera (o estratégica) se entiende como el análisis de los objetivos a lograr en la auditoría y las formas globales de alcanzarlos. Con ella, se planean las acciones necesarias para realizar la auditoría, y se orientan hacia el fin propuesto. La segunda (o táctica) se refiere al proceso de ejecución de auditoría y

consiste en la forma de utilizar los recursos para alcanzar los objetivos. Para la auditoría se debe definir qué métodos se utilizarán; éstos pueden tener un enfoque cuantitativo y/o cualitativo. La revisión cuantitativa se basa en métodos numéricos y la cualitativa comprende el uso de la palabra y tiende a utilizar técnicas de observación. En la metodología, de acuerdo a la naturaleza del programa y al enfoque que se utilice, se emplean distintos métodos (analítico, deductivo, demostrativo, indagatorio, matemático y estadístico) y diversas herramientas (estadísticas, encuestas, encuesta-muestra, cuestionarios, entrevistas, análisis de causa y efecto).

- 6. Asignación de recursos, establecimiento de medidas de control y factibilidad de la revisión.** En materia de recursos se requiere clarificar la cantidad disponible y necesaria de recursos humanos (cantidad de auditores con que se cuenta, su profesión y la experiencia en el tema por revisar); materiales (equipos disponibles, particularmente el informático) y financieros (costo de los recursos humanos y, en su caso, de la contratación de asesores y la adquisición o renta de equipo). A su vez, el control de calidad debe considerar desde la planeación, que inicia con la selección adecuada del ente, programa o materia por auditar sobre todo en la parte de la indagación y el descubrimiento.

### **3.3 Resultados**

En esta sección se presentan algunas conclusiones respecto del análisis de coherencia. Principalmente, se expone un juicio de valor acerca de la coherencia de la política de evaluación del desempeño a cargo de la AED. Además se desarrollan algunas ideas

respecto de los límites y alcances teóricos y prácticos de esta propuesta conceptual de análisis núcleo duro-cinturón de protección.

#### **i. Resultados y hallazgos del análisis**

El análisis aquí presentado arrojó algunos resultados importantes. El más importante y general, es que la política de evaluación de desempeño *parece ser coherente*, al menos en su concepción.<sup>107</sup>

Por un lado, se puede apreciar un núcleo duro sólido. En sus objetivos, el marco normativo de la AED establece la rendición de cuentas como el gran objetivo que se persigue con la evaluación del desempeño.<sup>108</sup> Asimismo, el diseño de las auditorías de desempeño respeta la naturaleza de la evaluación ya que: (i) están pensadas como un mecanismo de *aprendizaje* y retroalimentación hacia las políticas públicas evaluadas, (ii) no tratan de homogeneizar el universo de programas y entes auditados sino que los trata de manera diferenciada al *seleccionar* aquellos sujetos que por sus características son susceptibles de auditoría así como las herramientas, métodos y criterio de decisión más apropiados para cada uno de estos. Además, las auditorías de desempeño funcionan como elementos de *juicio de valor*, para que la AED (y la ASF en general) adopten una postura crítica acerca de la acción gubernamental.

Por otro lado, el cinturón de protección, es decir, el diseño de las auditorías de desempeño está alineado con la argumentación propuesta en el núcleo duro. La auditina establece claramente los criterios a seguir para evaluar el desempeño: las 3 “e” y las 3 “c” así como la necesidad de transparencia en la producción y uso de la información. En el

---

<sup>107</sup> Coherente en el sentido que propone esta tesis y que se expuso en una sección de este capítulo.

<sup>108</sup> En los artículos 2º, 8º y 37º de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, por ejemplo, se establece la rendición de cuentas como la prioridad de la evaluación del desempeño.



desarrollo de las auditorías, el desempeño se supone una relación proveniente de la medición de estos criterios por lo cual, se evalúa en función al grado de cumplimiento de ellos. Los resultados de las auditorías informan acerca de las fortalezas y deficiencia de los entes encargados de llevar a cabo las políticas. Es así como se establece el aprendizaje. No tratan, vale aclarar, de resolver los problemas propios de los entes sino de establecer un diagnóstico claro sobre las fallas concretas y en su caso que áreas cumple con los objetivos establecidos. Dicho en otros términos, la AED no dice a las dependencias como hacer su trabajo, por el contrario, es su labor detectar que se está haciendo bien y que se hace de manera errónea. En este sentido, la metodología de las auditorías de desempeño se orienta a las causas del bajo impacto de las políticas ya que pretenden detectar áreas de opacidad, de ineficiencia e ineficacia en las dependencias que operan los programas públicos.

Al respecto de lo anterior es posible afirmar que la política de evaluación del desempeño es coherente y sin embargo, es condición necesaria más no suficiente para incrementar el impacto de las políticas públicas que evalúa.

Las políticas comienzan a abandonar el cielo de los proyectos y deseos y a tocar el mundo real sólo cuando ocurren las condiciones iniciales, y por consiguiente, desatan un proceso de causación<sup>109</sup>, es decir, las políticas públicas se comienzan a manifestar de manera concreta en la implementación. Si en el mundo de la naturaleza se procede según regularidades inmediatas y universales de conexión entre condiciones y consecuencias, en el mundo social de las políticas, la implementación es el proceso que intencionalmente establece y realiza la conexión causal y que, si cae en defectos o en incumplimientos, rompe el nexo causal y lleva al fracaso de la política.<sup>110</sup> La comprensión a cabalidad de

---

<sup>109</sup> Aguilar, L. (editor).1996. La implementación de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.

<sup>110</sup> Lasswell, H. 1951. La orientación hacia las políticas. En Aguilar, L. 2007. El estudio de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.

esos defectos (problemas de implementación) que desvía la orientación causal amplia enormemente las posibilidades de mejora en los resultados e impacto de las políticas.

La literatura sobre implementación señala al menos dos grandes problemas que salen a relucir en el desarrollo de las políticas. El primero se refiere a la multiplicidad de actores y perspectivas. Diferentes individuos y organizaciones, gubernamentales y civiles intervienen por las más diversas razones con diferentes actitudes y grados de compromiso. En líneas generales, el resultado de esta plural participación es pormenorizar objetivos, recursos y procedimientos, adaptarlos a circunstancias y operadores. Son tantas perspectivas e intereses que se termina por perder de vista los grandes objetivos. Dichos fines son traducidos en metas y prioridades particulares. Los grandes medios terminan desparramados en un mar de instrumentos, técnicas, artes, procedimientos rutinas para los diversos pasos y sobre cuya eficacia y oportunidad se tienen siempre debates que, si no siempre son bizantinos, resultan inevitablemente prolongados en el mejor de los casos.<sup>111</sup> El segundo es la multiplicidad de puntos de decisión y acuerdo. Cada vez que se requiere un acto de acuerdo para que el programa pueda seguir adelante se le llamará “punto de decisión”. Cada punto en el que se requiere que un participante por separado dé su aprobación se le llamará “claro”. Dicho de otro modo, todo proceso de implementación tiene varios “puntos de decisión” y cada decisión a tomar tiene varios “claros”.<sup>112</sup> Si no se toman decisiones conjuntas (y si no se tiene el consenso de cada uno de los actores participantes en torno a la decisión tomada), el proceso de implementación no puede seguir adelante, se interrumpe o se desvía del rumbo previsto.

---

<sup>111</sup> Wildavsky, A., y Jeffrey Pressman. 1998. Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland, México, Fondo de Cultura Económica; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública

<sup>112</sup> Wildavsky, A., y Jeffrey Pressman, op., cit.

Si estas desviaciones pudiesen ser absorbidas o identificadas por un mecanismo de evaluación, se podría establecerlas medidas adecuadas para contribuir en la consecución de los fines últimos de las políticas. Por desgracia, el diseño tan riguroso de las auditorías de desempeño no lo permite. Dado que se orientan a la verificación de indicadores sobre *procedimientos* clave de las dependencias a través de los cuales se supone la consecución de los objetivos de las políticas, las auditorías de desempeño no necesariamente pueden evaluar la representatividad, consistencia o calidad de esos objetivos. Sólo se puede evaluar el cumplimiento de los procedimientos que hacen alusión a las metas y objetivos administrativos sin tener la noción clara de que éstos están incorporados en un mecanismo causal adecuado.

Entonces, se puede hablar de un *fenómeno de implementación dependiente*. En la etapa de implementación, la política de evaluación del desempeño evalúa los resultados de la implementación de las políticas (las sujetas a evaluación). Por ello, se puede decir que, la implementación de la evaluación de desempeño depende de implementación de las políticas públicas evaluadas. En este sentido, dado que en el proceso de la auditoría no se genera información acerca de las fallas de implementación de las políticas que se evalúan, los resultados de la auditoría están limitados a la detección de fallas e irregularidades y no de los factores que de manera directa e indirecta determinan el desempeño de dichas políticas. Las auditorías de desempeño informan poco acerca de los problemas implementación de las políticas evaluadas lo cual representa una potencial área de mejora.

Diversas publicaciones académicas han abonado a favor de una mayor apertura, oportunidad y claridad de la información que produce la ASF ya no sólo en términos de la toma de decisiones de control, contrapeso y de índole presupuestal hacia la Cámara de Diputados, sino como parte de un sistema de rendición de cuentas que alcance a la

sociedad en su conjunto.<sup>113</sup> Debe notarse que una de las observaciones plasmadas en la revisión de pares realizada por INTOSAI a la auditoría especial de desempeño, consistió precisamente en la conveniencia de facilitar la trasmisión social de los resultados obtenidos por esa oficina, con mayor oportunidad y claridad.<sup>114</sup>

La ASF y la AED ofrecen información cuantitativa acerca de: la cobertura de recursos fiscalizados; el total de auditorías realizadas por tipo, el universo de entes auditados, el número de observaciones emitidas y acciones promovidas.<sup>115</sup> La información sobre cada auditoría practicada y sus resultados (observaciones y acciones) están contenidos en los Informes del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de las Cuenta Pública. No obstante, no existe información publicada que sistematice la contribución específica de la AED y la ASF respecto de la identificación de los principales elementos que limitan el desempeño de los entes públicos que operan programas y políticas públicos, lo cual mejoraría sustancialmente el aprendizaje gubernamental e institucional en la Administración Pública Federal.

## **ii. Límites y alcances del análisis**

El análisis que aquí se propone está construido con elementos presentes en los principales debates sobre la estructura de las políticas y públicas y los factores que determinan su éxito o fracaso.

---

<sup>113</sup> Merino, M. 2009. Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación. México: Auditoría Superior de la Federación-CIDE.

<sup>114</sup> Government Accountability Office de Estados Unidos de América, Oficina del Contralor de Puerto Rico y Oficina Nacional de Auditoría de Reino Unido. 2008. Revisión Internacional entre Pares de la Práctica de Auditoría de Desempeño en la Auditoría Superior de la Federación de México. EU: INTOSAI

<sup>115</sup> En el Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación citado en esta tesis, se utilizaron como fuentes de información: los Informes del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas de los años 2001 a 2007; el Informe Estadístico de la Evolución de las Acciones Emitidas por la ASF (con fecha de corte al 31 de julio 2009) formulado y proveído por la Dirección General de Planeación y Normatividad Técnica de la ASF; estadísticas respecto al estado de atención de las DHP, PRAS, FRR y PO provistas por el Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la ASF.

Para esta investigación, las limitantes más importantes tienen que ver con cuestiones propias de la metodología utilizada: la narrativa analítica. Dado que se analiza sólo un sujeto (la AED), se puede perder terreno en cuanto a la capacidad explicativa o de extrapolación de los resultados de este estudio a otros contextos o mecanismos. Las conclusiones derivadas de la aplicación de este análisis de coherencia a la AED no necesariamente pueden ser las mismas para todas las políticas sobre evaluación que se pudieran analizar bajo este esquema conceptual. Sin embargo, sí se puede extrapolar la estructura conceptual de este análisis ya que un análisis de coherencia basado en los conceptos de núcleo duro y cinturón de protección puede ser aplicado no sólo a otras políticas de evaluación del desempeño sino a cualquier política pública en general.

Se debe considerar que análisis propuesto no establece un mecanismo o sistema de medición cuantitativo del nivel de coherencia de la política, sólo representa un esfuerzo conceptual sobre aspectos importantes que se deben considerar para que el diseño de las políticas públicas reduzca el efecto de posibles problemas de implementación y se logre el mayor impacto posible.

## **Conclusiones**

En este capítulo se presentó el análisis de coherencia realizado a la política de evaluación del desempeño que es llevada a cabo por la AED de la ASF. Se desarrollaron como elementos clave de dicho análisis: el núcleo duro y cinturón de protección de una política pública en la AED.

Como resultados generales del análisis se encontró que el núcleo duro de la AED es sólido en tanto que establece una argumentación estable en cuanto a su definición de valores, el respeto a la naturaleza de la evaluación y al mecanismo causal que utiliza. Es de

suma importancia señalar que la AED no tiene de manera explícita algún documento donde exponga la estructura de núcleo duro tal como aparece en este análisis. Sin embargo, los elementos más representativos de esa estructura aparecen ampliamente como parte de sus objetivos declarados en los diferentes documentos concernientes a su marco normativo y operativo de la AED, y son discutidos a profundidad por académicos e investigadores especialistas en temas de evaluación y rendición de cuentas.

Asimismo, el cinturón de protección está basado justamente en esa argumentación y por lo cual orienta sus esfuerzos hacia la reducción de las causas del bajo impacto de las políticas para aumentar la rendición de cuentas y disminuir la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos públicos.

Con base en ello se afirmó que esta política de evaluación del desempeño es coherente ya que existe una adecuada correspondencia entre un núcleo duro sólido y cinturón de protección firme. Esta afirmación puede ser discutida ya que representa un juicio que aunque fundamentado en elementos teórico-conceptuales, no establece una escala de medición con la cual se pueda establecer un estimador cuantitativo sobre el nivel de coherencia, y sin embargo, ante la falta de una metodología completa y probada, la aproximación conceptual que aquí se propone para analizar la coherencia en las políticas es una buena herramienta para comenzar a discutir dicha tarea.

## **CONCLUSIONES GENERALES DE LA TESINA**

Cuando se trata de rendición de cuentas, la adopción de mecanismos de evaluación del desempeño es un elemento indispensable en la consolidación del Estado de Derecho por algunas razones tales como la necesidad de utilizar eficientemente los recursos públicos, el deseo de aumentar la legitimidad de las instituciones públicas y, sobre todo, de crear organizaciones que aprendan. Generar mecanismos de aprendizaje es fundamental para mejorar el impacto de la acción gubernamental.

En este sentido, la política pública de evaluación del desempeño realizada por la AED está orientada a la verificación del desempeño con base en los indicadores clave plasmados en procedimientos administrativos a través de los cuales las dependencias que operan las políticas públicas consiguen los objetivos últimos. Con ello no se supone otra cosa que la alineación perfecta entre los objetivos de las políticas públicas y el cumplimiento de dichos los procedimientos. En realidad, cuando se evalúa se realiza en cierta medida un acto de fe ya que se da por hecho que los procedimientos establecidos por las dependencias evaluadas equivalen al logro de los objetivos globales de las políticas públicas que operan.

Las auditorías de desempeño están diseñadas para evaluar estos procedimientos manteniendo presente el supuesto de alineación entre procedimientos y objetivos. No es su labor establecer el conjunto de procesos y tareas específicos que garanticen la consecución precisa de los objetivos de las políticas evaluadas. Ello no representa un desacierto puesto que en la evaluación se establecen los mecanismos para verificar qué buscan las políticas, qué hacen para lograrlo, a qué costos y con qué nivel calidad a través de una función de costo-beneficio. Sin embargo siguiendo la pregunta central que plantea esta investigación

*¿es suficiente evaluar el cumplimiento de esos procedimientos?* Como resultado del análisis presentado se puede afirmar que *ello representa una labor esencial y sin embargo, no es suficiente* para confirmar el impacto de las políticas públicas.

La literatura en materia de evaluación del desempeño gubernamental ha discutido, con razón, que la sola función costo-beneficio de las unidades responsables de ejercer el gasto público es insuficiente para producir evaluaciones justas sobre la acción de la administración pública. Pero, al contrario *sensu*, también puede afirmarse que la información relativa al costo del desempeño gubernamental es indispensable, al menos, como punto de partida para otros cursos de evaluación; y que sin esos datos, sería imposible realizar una ponderación justa, completa y confiable de los resultados obtenidos por la función pública en su conjunto.<sup>116</sup>

Por ello, no obstante que la AED cumple cabalmente con su prerrogativa de evaluar lo obtenido en función de los recursos utilizados, pero tiene algunas *capacidades potenciales* en cuanto a la generación de *aprendizaje gubernamental en institucional*. Las auditorías de desempeño son una herramienta poderosa que podría ofrecer un cúmulo de información útil acerca de las rutinas organizacionales, los problemas de implementación y más aún sobre factores exógenos que pueden limitar el desempeño.

Las rutinas se refieren a actos repetidos casi irreflexivos que los individuos ya han internalizado en el desarrollo de sus tareas cotidianas.<sup>117</sup> Algunas rutinas pueden ser tan fuertes y perniciosas que ofrecen gran resistencia al logro de objetivos y al cambio organizacional de las dependencias encargadas de los programas y políticas. Los problemas de implementación son múltiples y variados. En esta tesina se mencionaron dos relevantes:

---

<sup>116</sup> Merino, M., y Sergio Lopez-Ayllón. 2009. La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos. México: Secretaría de la Función Pública.

<sup>117</sup> Mauricio, M. 2005. La importancia de las rutinas. (Marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. DTAP.160.



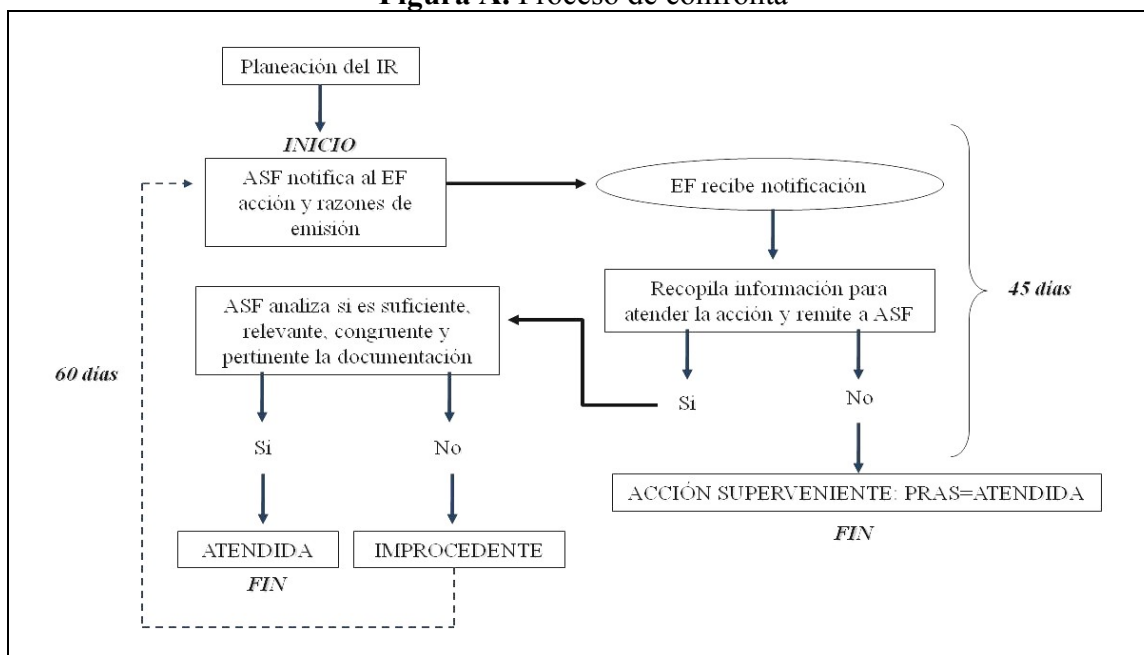
la multiplicidad de actores y perspectivas y la multiplicidad de puntos de decisión.<sup>118</sup> Como ya se mencionó, si no se atienden correctamente, los problemas que surgen en la implementación resultan una barrera para el desempeño de las políticas. Por su parte, existen factores exógenos que generalmente no se sistematizan tales como cambios administrativos (movimientos de personal, cambios de domicilio, recortes presupuestales) desastres naturales, fenómenos sociales (levantamientos armados, huelgas). Considerar que existen factores exógenos parece trivial puesto que son cuestiones que no siempre se pueden predecir y sin embargo deben considerarse al momento de emitir un juicio final en la evaluación.

La importancia elementos como las rutinas, problemas de implementación y factores externos en la discusión sobre la evaluación del desempeño de la AED no es trivial por una razón fundamental. El diseño de las auditorías puede favorecer el aprendizaje gubernamental e institucional mediante la incorporación de información sobre dichos elementos y su influencia en el desempeño de las políticas a través de la Reunión de Presentación de Resultados Preliminares (generalmente llamado pre-confronta). Esta reunión, como ya se mencionó en el capítulo dos, tiene la finalidad de otorgar a los entes fiscalizados la oportunidad de aclarar o justificar las observaciones que de las auditorías resultasen para evitar así la emisión de futuras acciones. Se presenta documentación e información suficiente, competente, relevante y pertinente para que los auditores procedan a modificar los resultados, antes de emitir, finalmente, los Dictámenes de Conclusión. Este procedimiento se presenta en la figura A.

---

<sup>118</sup> La literatura sobre implementación es basta pero para términos prácticos y ejemplificar problemas de implementación en esta caso se usaron los propuestos por Pressman y Wildavsky, aunque Eugene Bardach, Richard Elmore , Paul Sabatier y Daniel Mazmanian también establecen algunos problemas y juegos de implementación.

**Figura A. Proceso de confronta**



**Fuente:** Merino, M. 2009. Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación. México: Auditoría Superior de la Federación-CIDE.

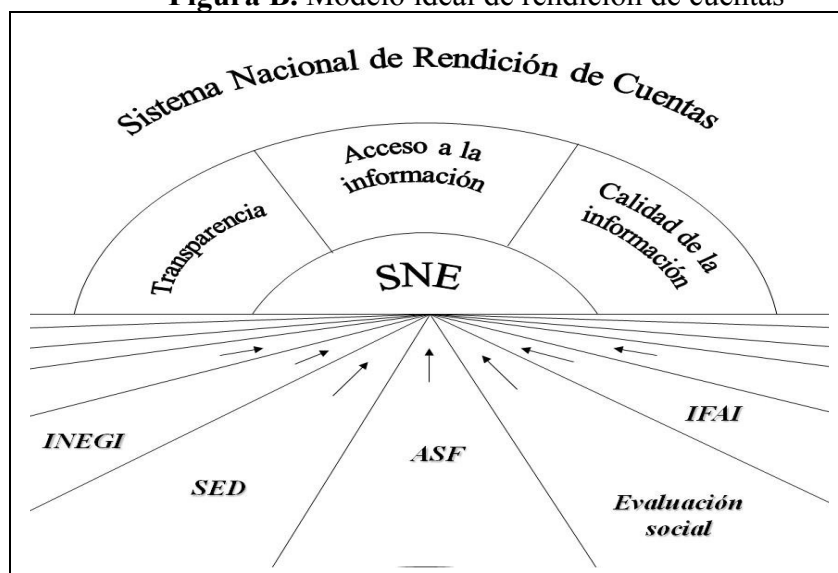
Por desgracia, este mecanismo está subutilizado. En la pre-confronta se presenta información para rectificar las observaciones de la AED acerca del cumplimiento. Sin embargo no se genera (al menos no de manera sistematizada como en el caso de las acciones promovidas) información acerca de los factores que limitan el cumplimiento de los objetivos de las dependencias que operan los programas y políticas. Se trata más bien, aunque no es su propósito, de una lucha por justificar acciones y decisiones por parte de los entes auditados como de la AED.

La pre-confronta representa un espacio potencial para recoger la información acerca de las rutinas, problemas de implementación y otros factores que limitan o, en su caso favorecen, el desempeño de los entes auditados y por ende el cumplimiento de los objetivos de las políticas. Claro está que, probablemente, ello lo requiera mayor capacidad instalada y recursos de la AED pero los costos podrían ser más bajos que el beneficio

potencial que traiga consigo ya que a final de cuentas elevar el nivel de impacto de las políticas bien vale la pena.

Ahora bien, si se discute la manera en que puede contribuir la evaluación del desempeño de la AED a generar mayor rendición de cuentas se puede pensar en una estructura ideal como la mostrada en la figura B.

**Figura B. Modelo ideal de rendición de cuentas**



**Fuente:** Elaboración propia

En el mundo social, un modelo ideal de rendición de cuentas se podría establecer como un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas, es decir, una estructura que oriente y coordine los esfuerzos de distintos actores en algunas líneas estratégicas de acción:

1. Evaluación institucional interna. A través del SED, que conjunta las acciones de la SFP, SHCP y el CONEVAL, se puede verificar el cumplimiento de los objetivos y metas operativos de las dependencias y corroborar si dichos objetivos corresponden a los objetivos últimos de los programas y políticas que operan.

2. Evaluación externa. Los organismos como la ASF y algunos mecanismos de evaluación social (contraloría social y observatorios ciudadanos, por ejemplo) pueden utilizar la información proporcionada en las evaluaciones internas de los programas para verificar el impacto de estos y elaborar dictámenes enfocados en el desempeño real de la acción pública.
3. Generación y sistematización de información pública. Los entes como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (IFAI) deben garantizar el libre flujo información útil, oportuna y de calidad para la toma de decisiones y evaluaciones tanto internas como externas.

Para el caso mexicano, este modelo ideal parece un proyecto no más que lejano. No existe todavía un diagnóstico completo sobre el estado que guarda la rendición de cuentas en el país. Las hipótesis e intuiciones al respecto requieren de un estudio cuidadoso de las normas que regulan la actuación de las autoridades públicas, del modo en que el cumplimiento de esas normas es vigilado y controlado, de los procedimientos actuales que se siguen para justificar la rendición de cuentas y de los resultados que esos métodos ofrecen actualmente.<sup>119</sup>

Como ya se mencionó, es innegable la relación que guarda la rendición de cuentas con la eficiencia, la eficacia y la transparencia. Sin embargo, estos valores secundarios por sí mismos no garantizan una estructura estable y fuerte de rendición de cuentas. Se requiere de mecanismos más completos que los articulen de manera lógica y que proporcionen elementos de juicio para contribuir a la mejora de la acción gubernamental. La evaluación de desempeño es, sin duda, uno de esos mecanismos.

---

<sup>119</sup> Merino, M., y Sergio Lopez-Ayllón. 2009. La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos. México: Secretaría de la Función Pública.

Empero, ¿cuál es la estructura idónea de una política de evaluación de desempeño?

En esta investigación no se propone una estructura específica, la propuesta de esta tesina es una estructura metodológica de análisis (núcleo-cinturón de protección) para contribuir de manera sustancial a la mejora de los resultados de las políticas que al respecto ya existen. Dicha propuesta, además del abordaje de un tema poco analizado en México (la AED y la ASF en general), representa precisamente una contribución importante al debate académico y científico sobre evaluación del desempeño como un elemento sustancial de la rendición de cuentas.

## REFERENCIAS

- Adam, A., y Guillermo Becerril. 2008. Auditoría al desempeño en México. México: Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP).
- Aguilar, L. (editor).1996. La implementación de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Auditoría Superior de la Federación. 2010. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Auditoría Superior de la Federación-Cámara de Diputados. 2009. Manual de organización de la Auditoría Superior de la Federación. México: Diario Oficial de la Federación.
- Auditoría Superior de la Federación. 2010. Auditoría Especial de Desempeño. Marco operativo. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Barros, M. 2002. Auditoría del desempeño gubernamental y el papel de las entidades fiscalizadoras superiores (EFS). Revista del Servicio Público 2.
- Behn, R. 1986. Análisis de políticas y política. En Aguilar L (editor). 1996. El estudio de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Bonbright, D. 2004. Accountability and performance: introducing Access. Inglaterra: Greenleaf Publishing.
- Cámara de Diputados. 2009. Reglamento interno de la Auditoría Superior de la Federación. México: Diario Oficial de la Federación.
- Cardozo, I. 2006. La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cohen, R., y Mark Swerdlik. 2000. Pruebas y evaluación psicológicas. Introducción a las pruebas y a la medición (Cuarta edición). México: Mc.Graw-Hill.

- Cracknell, B. 2000. *Evaluating Development Aid. Issues, problems and solutions*. India: SAGE.
- Cronbach, L. 1979. *Design of evaluations*. EU: Stanford Evaluation Consortium.
- Cunill, Nuria., y Sonia Ospina. 2003. *Agenda de investigación sobre evaluación de los resultados de la gestión pública*. Venezuela: CLAD.
- Das, S.A. 2006. *Rethinking public accounting: Policy and practice of Accrual Accounting in Government*. Estados Unidos: Oxford University Press.
- Ebrahim, A. 2003. *Accountability in practice for NGOs*. EU: World Development.
- Figuerola, Aimée. 2007. *La Auditoría Superior de la Federación en el horizonte internacional de la fiscalización superior*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Franceschini, Fiorenzo. 2007. *Management by measurent: Disigning key indicators and preformance measurent systems*. Italia: Springer.
- Gurza, Eduardo. 2005. *Auditoría al desempeño*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- House, E. R. 1994. *Evaluación, ética y poder*. España: Morata
- Joan, H., Lyons L., y Carol Taylor. 1987. *Evaluator's handbook*. EU: SAGE
- Lasswell, H. 1951. *La orientación hacia las políticas*. En Aguilar, L. 2007. *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lozano, Gerardo. 2007. *Retos y oportunidades de la auditoria al desempeño*. México: Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C.
- Majone, G. 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

- Meny, Y., y Jean-Claude Thoenig. 1992. Las políticas públicas. Barcelona, Ariel.
- Merino, M. 2009. Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación. México: Auditoría Superior de la Federación-CIDE.
- Merino, M. 2008. La importancia de la ética en las políticas públicas. En Reforma y Democracia N.41 CLAD: Venezuela.
- Mauricio, M. 2005. La importancia de las rutinas. (Marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. DTAP.160.
- Merino, M., y Sergio Lopez-Ayllón. 2009. La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos. México: Secretaría de la Función Pública.
- Merino, M.2006. Un lugar común. Opinión. México: El Universal. Disponible en línea: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/33469.html>.
- Millán, H., y Alejandro Natal. 2008. Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México. México: El colegio mexiquense. ENSAYOS.
- North, D.1990. A Transaction Cost Theory of Politics. En Journal of Theoretical Politics, 2(4).
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. 2007. Estatutos. Austria: INSTOSAI.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. 2007. Plan Estratégico 2005-2010. Estados Unidos: INSTOSAI.
- Oropeza, Alejandro. 2005. La evaluación de la función pública en México. México: Plaza y Valdés Editores.
- Pardo, M. 2005. El Servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública. México: Secretaría de la Función Pública.



- Pardo, M. 2009. Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo federal. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.
- Presidencia de la República. 2009. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. México: Diario Oficial de la Federación.
- Polanyi Michael. 1958. Personal knowledge. EU: Chicago University Press.
- Pulido, Leticia y Oscar Rosales. 2002. “¿Rendir cuentas o ser fiscalizado? Búsqueda de opciones para un gobierno responsable”. En Segundo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, 41-65. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Real Academia de la Lengua Española. 2009. Consultado en línea: [www.rae.es](http://www.rae.es)
- Rossi, P., y Howard E. Freeman. 1989. Evaluation. A systematic approach. EU: SAGE
- Schedler, A. 2004. ¿Qué es la rendición de cuentas? México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Scriven, Michael. 1976. “Bias control and its control”. EU: American Educational Research Association.
- Ugalde, L. 2002. Rendición de cuentas y democracia. El caso mexicano. México. Instituto Federal Electoral.
- Wildavsky, A., y Jeffrey Pressman. 1998. Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland, México, Fondo de Cultura Económica; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública
- Winston, K. 2007. Innovations in Governance: Ethics and Accountability in the Public Sector. EU: Harvard Kennedy School.