

Las auditorías de desempeño a cargo de la ASF

Lic. Marisela Márquez Uribe

Directora de Auditoría de Desempeño a Gobierno y Finanzas "B", de la Auditoría Superior de la Federación

mmarquez@asf.gob.mx

Antecedentes

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

La Universidad de Chicago marcó el rumbo de la metodología de evaluación, conocida como "Escuela de Chicago", la cual propuso los seis conceptos fundamentales que caracterizan a la auditoría de desempeño, que buscaban responder a diversas preguntas:

- Eficacia: ¿Quién recibe qué, cómo y cuándo?
- Eficiencia: ¿Cómo y cuándo?
- Economía: ¿Cuánto cuesta producir el bien o servicio?
- Calidad: ¿Qué, cómo y cuándo?
- Ciudadano: ¿Quién?
- Competencia: ¿Cuál es el diseño y cómo opera la política pública?

En México, hasta 1975 el presupuesto era elaborado por objeto del gasto; las actividades de gobierno no especificaban objetivos ni metas, y se carecía de indicadores para evaluar la gestión pública.

En los inicios del sexenio del presidente López Portillo, con la publicación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el 31 de diciembre de 1976, se obligó a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) a utilizar la técnica del Presupuesto por programas. Con ello, el gasto público federal se basaría en presupuestos que se formularían con apoyo en programas que señalaran objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como la valuación estimada por programa.

En diciembre de 1982 se publica la reforma al Art. 134 constitucional para establecer que los recursos públicos de que disponga el Gobierno Federal: *se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados*. Un año después, se promulga la Ley de Planeación, constituyendo que las políticas públicas deben establecer objetivos y metas estratégicas, y prioridades, además de evaluar los resultados.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Gobierno Federal propuso mejorar la eficacia de los mecanismos de evaluación de la gestión gubernamental. En este contexto, en mayo de 1996 se publica el Programa Nacional de Modernización de la

Administración Pública (PROMAP) 1995-2000, que mandataba el establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

En 1997 se inicia una nueva reforma presupuestaria, sobre dos ejes: el SED y la Nueva Estructura Programática (NEP), mediante los cuales se desarrollarían indicadores para evaluar la gestión gubernamental en términos de calidad, costo, eficiencia, equidad, pertinencia e impacto.

El 30 de julio de 1999 se publica en el DOF la reforma al Art. 79 constitucional, para establecer que la entidad de fiscalización superior de la Federación, tendría a su cargo fiscalizar “el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales”, y que contaría con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus facultades para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

En diciembre de 2000 se promulga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, mediante la cual se crea la Auditoría Superior de la Federación (ASF). En su Art. 14, fracción III, afirma que: *La revisión y fiscalización superior de la cuenta pública tienen por objeto determinar el desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto.*

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se estableció continuar con la reforma presupuestaria y crear un Sistema Nacional de Indicadores. En 2002, la Presidencia de la República puso en marcha el Sistema Nacional de Planeación Estratégica (SPE), con el objetivo de facilitar el seguimiento del avance de los objetivos, proyectos y procesos que contribuyeran al cumplimiento del plan.

Con la reforma a la Ley de Planeación en 2003, el Ejecutivo Federal establecería un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño para medir los avances de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada en el logro de los objetivos y metas del plan y de los programas sectoriales, y para compensar y estimular el buen desempeño de las unidades administrativas y de los servidores públicos.

El 30 de marzo de 2006 se publica la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que estableció en su Art. 110: *La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.*

El 7 de mayo de 2008 se reforma el Art. 134 constitucional, para establecer que los recursos públicos no sólo debían administrarse con eficiencia, eficacia y honradez, sino también con economía y transparencia.

Asimismo, con la reforma al Art. 79 constitucional, del 26 de septiembre de 2008, se facultó a la ASF para: *realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.*

Surgimiento de las auditorías de desempeño en la ASF

El Art.16, fracción I, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, señala que para la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, la ASF tendrá la atribución de establecer los criterios para las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas

necesarios para la revisión y fiscalización de la cuenta pública, verificando que ambos sean presentados, en los términos de esta ley, de conformidad con los principios de contabilidad aplicables al sector público y, en su fracción IV, la atribución de evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos.

En el Art. 2 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación se establece la existencia de la Auditoría Especial de Desempeño (AED), cuyo titular, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 9 tiene, entre otras, las atribuciones de coordinar y supervisar la práctica de auditorías de desempeño orientadas a verificar que los gastos correspondieron a los autorizados y se efectuaron con economía, eficacia y eficiencia, así como verificar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto anual.

La práctica de auditorías de desempeño en la ASF

A partir de la revisión de la cuenta pública del año 2000 y hasta la de 2007, la ASF ha realizado 459 auditorías de desempeño, las cuales constituyen revisiones sistemáticas, interdisciplinarias, organizadas, objetivas, propositivas, independientes y comparativas del impacto social de la gestión pública y de la congruencia entre lo propuesto y lo obtenido.

Las auditorías de desempeño tienen como objetivo proporcionar a la Cámara de Diputados información objetiva, imparcial, confiable y oportuna sobre la gestión gubernamental. Para ello, la ASF ha establecido una rigurosa metodología que comprende 14 lineamientos técnicos, los cuales complementan la normativa institucional, para asegurar que las auditorías de desempeño se lleven a cabo de conformidad con la legislación vigente y con las normas de práctica profesional reconocidas.

En este sentido, John M. Ackerman, en su estudio denominado *Organismos Autónomos y Democracia: el caso de México*,¹ señala que: *la ASF se ha movilizado de manera proactiva en algunas áreas clave. Un buen ejemplo es la metodología que ha desarrollado para la realización de las auditorías de desempeño. La ASF ha reunido a un equipo interdisciplinario (...) para realizar una evaluación completa de los procedimientos y resultados del gobierno para cada auditoría.*

Asimismo, señala que: *el equipo actúa bajo un riguroso método que le permite ir más allá de las leyes y los reglamentos formales para descubrir el mandato subyacente de cada dependencia y programa a ser evaluado.*

A la rigurosa metodología aplicada en la práctica de las auditorías de desempeño, se suma la constante capacitación de que es objeto el personal auditor que labora en la AED. Al respecto, Ackerman, en alusión a la capacitación que se imparte al personal auditor, que incluye la relacionada con la construcción y el método de la hermenéutica,

¹ Ackerman, John M., *Organismos Autónomos y Democracia. El caso de México*, Siglo Veintiuno Editores México, 2007, págs. 185-253.

señala que este tipo de capacitación: *es sumamente raro en el gobierno mexicano, o en cualquier parte (...) La idea central es llegar a una interpretación, lo más estricta y completa posible, del mandato de cada dependencia.*²

Creación del Marco Operativo

Además de los lineamientos técnicos, la ASF cuenta con una herramienta metodológica para la práctica de auditorías de desempeño. La primera versión se elaboró en 2000 y a partir de ahí se ha ido perfeccionando, considerando los avances nacionales e internacionales en la materia, de entidades como la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS); la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI); el *Global Working Group* (GWG); la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), así como las experiencias obtenidas de las propias auditorías practicadas por la AED.

El 19 de marzo de 2009 se publicó el Marco Operativo, que tiene como objetivo: *desterrar la magia de los manuales que aseguran que siguiendo un procedimiento se llegará a buenos resultados.* Se conceptualiza como un libro de criterios, que establece los juicios o discernimientos que deben formular los auditores para enfrentar cada proceso, que “enseña a pensar para desentrañar el impacto de las políticas públicas”, que “vincula las razones y las sinrazones”.

Evaluación del sistema de gestión de la calidad en la práctica de auditorías de desempeño en la ASF

Para certificar que la ASF aplica de manera correcta el Marco Operativo, el Auditor Superior de la Federación solicitó una Revisión Internacional entre Pares, la cual fue realizada por representantes de las entidades de fiscalización superior de EE.UU., Canadá, Puerto Rico y Reino Unido, de conformidad con los principios de revisión entre pares generalmente aceptados y las normas de auditoría de la INTOSAI.

Esta revisión se inició en 2005 y concluyó en 2008, y tuvo como objetivo evaluar el diseño y la implementación operativa del sistema de control y aseguramiento de la calidad de la AED.

El informe que el titular de la Oficina de Rendición de Cuentas Gubernamentales (GAO) entregó al Auditor Superior de la Federación, en noviembre de 2008, presentó una opinión limpia: *el Sistema de Gestión de la Calidad seguido por la Auditoría Especial de Desempeño durante la revisión de la Cuenta Pública de 2006 fue, adecuadamente, diseñado y ha operado, eficazmente, para proveer la certeza razonable de que la ASF cumple con la legislación vigente y con las normas de auditoría de la INTOSAI en la práctica de las auditorías de desempeño.*

La Revisión Internacional entre Pares reconoció que la ASF “ha establecido una rigurosa metodología”, para realizar las auditorías de desempeño y, desde su creación, ha fortalecido a su personal, así mismo determinó las siguientes buenas prácticas:

2 Ídem.

- **Independencia.** La ASF cuenta con su propio Código de Ética y emplea procedimientos específicos en cada auditoría, con el propósito de asegurar la independencia de los auditores, respecto a las entidades fiscalizadas.
- **Planeación.** La ASF cuenta con un riguroso proceso de planeación de auditorías, el cual toma en cuenta su marco legal.
- **Planeación detallada (auditiva).** La ASF cuenta con un proceso altamente estructurado que ayuda a entender y realizar el plan general para llevar a cabo la auditoría.
- **Supervisión.** La ASF cuenta con procedimientos de revisión bien definidos que se aplican durante los procesos de planeación, ejecución e informe de la auditoría.
- **Seguimiento de la calidad.** La ASF ha implementado un proceso de seguimiento de la calidad que se enfoca en la calidad del trabajo de auditoría y va más allá del proceso de certificación ISO.
- **Normas y lineamientos de auditoría.** La ASF utiliza sus Lineamientos Técnicos para las Auditorías de Desempeño, los cuales fueron desarrollados con base en las normas profesionales de auditoría.
- **Competencia del personal.** La ASF evalúa la experiencia profesional, los logros y los resultados de ejercicios anteriores, como parte de la evaluación de riesgos.
- **Capacitación.** La ASF ha establecido un programa de capacitación profesional para su personal.

Para concluir, aunado a la Revisión Internacional entre Pares, en el periodo 2006-2008, la ASF obtuvo la certificación ISO 9001:2000 de todos sus procesos de auditoría.