

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN
JEFATURA DE RELACIONES INTERNACIONALES

**Sistema de Evaluación de Desempeño en
México**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE: LICENCIADA EN RELACIONES
INTERNACIONALES PRESENTAN:

MARIBEL ESCOBAR DOMÍNGUEZ
ADRIANA ANDRADE MANZANO

ASESOR: LIC. JOSÉ LUIS CHÀVEZ DELGADO

MÉXICO, D.F. AGOSTO 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN
JEFATURA DE RELACIONES INTERNACIONALES

Nombre de la Tesis: Sistema de Evaluación de Desempeño en México

Nombre del Asesor de Tesis: Lic. José Luis Chávez Delgado

Nombre de los egresados que participan en la elaboración de la tesis:

Maribel Escobar Domínguez

No. de cuenta: 8860375-9

Adriana Andrade Manzano

No. de cuenta: 7938288-5

CONTENIDO

Siglas, Acrónimos y Términos

Introducción

1. Marco Teórico de Referencia sobre la Evaluación

1.1 El significado de la evaluación

1.2 La valuación y la búsqueda de la medición: la referencia teórica

1.3 Las etapas de la evaluación

1.4 La evaluación y el papel del Estado

2. La evaluación del desempeño en México

2.1. Una visión comparada de la evaluación del desempeño en México con los modelos de fiscalización en el mundo

2.1.1. Modelos de Entidades Fiscalizadoras Superiores

2.2. Características generales de la fiscalización superior en México

2.3. La fiscalización superior en el mundo

3. La planeación y evaluación en México

3.1 Antecedentes de la planeación y evaluación en México

3.2 El mandato Constitucional – artículos 25 y 26

3.3 La Ley de Planeación, Reglamentación del mandato

3.4 El Sistema Nacional de Planeación democrática

-
-
- Formulación
 - Instrumentación
 - Control
 - Evaluación

3.5. Orígenes del sistema de evaluación del desempeño en México

4. Los tipos de control y la evaluación

4.1 El control interno de los Poderes de la Unión y Órganos Autónomos

- 4.1.1 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- 4.1.2 Ley Federal de Entidades Paraestatales
- 4.1.3 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)
- 4.1.4 Sistema de evaluación del desempeño en México en el control interno

4.2 El control externo, la Cámara de Diputados

- 4.2.1 Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relacionados con las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación
- 4.2.2 Ley de Fiscalización Superior de la Federación
- 4.2.3 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- 4.2.4 Presupuesto de Egresos de la Federación
- 4.2.5 Las Dificultades de la ASF

5. Sistema de Evaluación al Desempeño

5.1 Antecedentes del Sistema de Evaluación al Desempeño

5.1.1. Un nuevo enfoque

5.1.2. El Pbr y el SED en el corto plazo

5.2 El Sistema de Evaluación al Desempeño (SHCP)

5.2.1. Marco institucional

5.3 Marco Operativo de las Auditorías de Desempeño (ASF)

6. El caso práctico: Programa de Fomento Ganadero

6.1 Objetivo

6.2. Antecedentes

6.2.1. Historia de la política pública

6.2.2. Objetivos e Importancia del Programa de Fomento Ganadero

6.2.3. Marco jurídico-normativo

6.3. Resultados

6.3.1. Eficacia en el cumplimiento de objetivos y metas

6.3.2. Eficiencia en el otorgamiento de subsidios

6.3.3. Economía en la aplicación de los recursos presupuestarios

SIGLAS, ACRÓNIMOS Y TÉRMINOS

SIGLAS ACRÓNIMOS	Y	SIGNIFICADO
APF		Administración Pública Federal
ASF		Auditoría Superior de la Federación
ASOFIS		Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental
CAD		Comité de Asistencia para el Desarrollo
CHPF		Cuenta de la Hacienda Pública Federal
CONEVAL		Consejo Nacional de Evaluación
DOF		Diario Oficial de la Federación
DPAI		Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales
EFS		Entidad de Fiscalización Superior
FAO		Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
INEGI		Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INTOSAI		Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
LGEFPAPF		Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la APF
LFPRH		Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LFSF		Ley de Fiscalización Superior de la Federación
LOAPF		Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
N-AED		Normas Internas de la Auditoría Especial de Desempeño
NEP		Nueva Estructura Programática
OCDE		Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico
OLACEFS		Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
PAE		Propuesta de Programa Anual de Evaluación
PBR		Presupuesto Basado en Resultados
PEF		Presupuesto de Egresos de la Federación
PIPP		Proceso Integral de Programación y Presupuesto
PMG		Programa de Mejoramiento de la Gestión
PMP		Programa de Mediano Plazo
PIB		Producto Interno Bruto
PGD		Plan Global de Desarrollo
POA		Programa Operativo Anual
PND		Plan Nacional de Desarrollo
PPEF		Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
PPP		Presupuesto por Programas
PRONAFIDE		Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo
RLFPRH		Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
RSP		Reforma al Sistema Presupuestario
SAGARPA		Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	SIGNIFICADO
	Alimentación
SECODAM	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
SECOGEF	Secretaría de la Contraloría General de la Federación
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
SNDP	Sistema Nacional de Planeación Democrática
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Introducción

En las últimas décadas, un número creciente de democracias emergentes de Europa del Este, América Latina y Asia, están recurriendo a políticas de libre mercado para impulsar sus economías. Sin embargo, muchas de estas democracias han descubierto que las políticas implementadas no siempre conducen a resultados exitosos.

La evaluación de desempeño se crea por la necesidad de medir los resultados de la aplicación de las políticas públicas implementadas por los gobiernos, así como para reencausar, en su caso, las acciones de la función pública.

En México, la evaluación se había restringido a fines muy específicos, como eran los asignados a las secretarías precursoras de la Secretaría de la Función Pública, que son la de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) y la de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), mismos que consistían en presentar al Ejecutivo Federal un informe anual sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hubieran sido fiscalizadas durante el año.

A partir de las últimas décadas, la gestión pública ha evolucionado al pasar de un modelo burocrático tradicional al enfoque por resultados. El nuevo modelo no se centra exclusivamente en los insumos del proceso ni en el control externo, sino en los impactos de la acción pública donde lo relevante son las metas, los resultados, los indicadores de desempeño y los estándares comparativos de rendimiento.

Por lo antes expuesto, resulta conveniente analizar el Sistema de Evaluación en México y sus impactos en las políticas públicas.

La rendición de cuentas es uno de los instrumentos más valiosos de la democracia, por el que, los que ejercen el poder público se someten al escrutinio de los ciudadanos. Entre los principales debates teóricos sobre las democracias contemporáneas se encuentran la vigilancia y el control

entre los poderes públicos y sus instituciones, con miras a que esto funcione correcta y eficazmente, así como las relaciones entre tales poderes e instituciones con la sociedad.

La rendición de cuentas sobre la gestión financiera pública y sus resultados es, tal vez, la columna vertebral de todo el funcionamiento de una sociedad organizada como Estado democrático, ya que implica una seguridad tanto para las instituciones como para los individuos y un bienestar social en general, además de las repercusiones económicas.

En el siglo XIX se consideró importante medir la gestión financiera de las actividades del sector público. En la actualidad, se considera importante medir los procesos, pero se considera prioritario evaluar los impactos de la acción pública.

Como parte de este control, se considera prioritario evaluar la actuación del sector público. Esta evaluación se aboca al diseño y establecimiento de un sistema de indicadores oportunos y precisos que permitan un análisis objetivo y veraz de los productos y resultados que se obtienen por el desempeño de todos los niveles de la administración pública, los que atienden a criterios de transparencia y efectividad, para calificar la eficiencia en el alcance de metas, señalar los factores limitativos para la eficacia y, en su caso, tomar decisiones de gobierno en cuanto al posible re-encauzamiento de las tareas del ente público de que se trate, lo que a su vez permita promover el reconocimiento o sanción de los funcionarios, como parte de un proceso de rendición de cuentas claro y oportuno.

El nuevo modelo no se centra exclusivamente en los insumos del proceso ni en el control externo, sino en los impactos de la acción pública, donde lo relevante son las metas, los resultados, los indicadores de desempeño y los estándares comparativos de rendimiento. Los criterios tienen que ver con la planeación estratégica de los organismos públicos, el tipo de vinculación entre la asignación de recursos y el desempeño institucional, la transparencia del accionar del Estado; y todo esto se da en la búsqueda del cambio de cultura organizacional de las entidades públicas.

Para ello, la auditoría ha ampliado su ámbito de actuación a lo largo de la historia, La función del auditor ha pasado de asegurar la honestidad de los funcionarios de gobierno –China, 800 a.C.- a examinar los impactos de la acción pública, hoy en día.

El objetivo es que el Estado se convierta en una organización eficiente, eficaz y con una arraigada cultura de servicio público, encaminada a satisfacer las legítimas demandas de la sociedad actual.

En diversos países, la necesidad de hacer eficiente el ejercicio de la administración pública trae aparejado el creciente interés por desarrollar técnicas que permitan evaluar la gestión de los entes de gobierno. Sobresalen en esta labor los países de origen sajón.

Canadá y Gran Bretaña son los países que más se han preocupado por el desarrollo y la práctica de la auditoría de desempeño en el sector público. Los ingleses la llaman auditoría “value for money”, que literalmente se traduce como “valor por dinero”. El valor al que se refiere es la disponibilidad y calidad de los productos o servicios que los entes públicos otorgan a la sociedad, y el dinero es la aportación que tales entes reciben por parte del gobierno, a nombre de los contribuyentes.

Se trata pues, de una auditoría para medir “el rendimiento social que la entidad logra sobre la inversión pública”. Con este enfoque, los legisladores reciben información sobre qué tan bien se han implementado las políticas y los programas gubernamentales, pero no se cuestionan los méritos de esas políticas.

En México, la dinámica propia de nuestro país ha propiciado el desarrollo de una nueva cultura de rendición de cuentas y transparencia, cobrando especial relevancia los procesos de Planeación, Programación, Presupuestación y Evaluación.

La sociedad demanda con urgencia conductas públicas que le permitan restaurar la confianza en las instituciones; requiere que funcionarios y servidores públicos y en general todas las entidades y los entes que manejan recursos públicos, cumplan con la obligación de informar periódicamente los términos en que fueron utilizados los recursos y los beneficios e impactos obtenidos.

La rendición de cuentas en nuestro país se ha limitado prácticamente a informar sobre montos erogados, sin proporcionar los elementos necesarios que permitan evaluar el cumplimiento de las responsabilidades básicas del Estado, por lo que resulta apremiante la creación de mecanismos eficientes dirigidos a fortalecer la rendición de cuentas.

La medición del desempeño es una herramienta indispensable para realizar los ajustes necesarios que permitan corregir o mejorar el rumbo de las políticas públicas.

Algunos de los beneficios de la medición del desempeño son: ayuda a formular políticas públicas, brinda una dirección operativa, contribuye a la rendición de cuentas, mejora el proceso del presupuesto y facilita la planificación estratégica, entre otros.

Sin una medición del desempeño efectiva, un gobierno carece de instrumentos que le permitan visualizar el futuro –recogido en un plan-. Operar bajo un escenario carente de sistemas de medición contribuye a la generación de mayores desafíos, en lugar de aportar soluciones.

La implementación de acciones orientadas a conseguir una Administración Pública Federal cuyo objetivo central sea el logro de resultados tendientes a mejorar la calidad e impacto del gasto público; así como, los niveles de eficiencia, eficacia, productividad y economía; son relativamente nuevas en México.

En México, la administración de gobierno para el periodo 2000-2006 asume el compromiso de realizar la evaluación y compensación por resultados como una práctica innovadora, donde se reconozca la contribución superior y se sancione el desempeño mediocre, lo cual se califica como “tremendamente complicado y difícil”. Esta evaluación y compensación por resultados es un proceso en el que lo más importante son estos últimos, además de las actividades intermedias necesarias para lograrlos, como parte del gobierno que busca ser eficiente y eficaz. Es un manejo por desempeño basado en resultados que a su vez establece tanto incentivos financieros como psicológicos para impulsar innovaciones. Para cumplir con este propósito es que en 2000 se crea la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

El presente estudio pretende analizar el sistema de evaluación de desempeño implementado en México a partir del periodo 2000 – 2007 y sus cambios recientes, para lo cual se planteó el objetivo siguiente:

Analizar los orígenes y desarrollo de la evaluación de desempeño en México, los instrumentos jurídico normativos con los que opera, así como los impactos de las auditorías de desempeño en las políticas públicas y en la rendición de cuentas.

A fin de cumplir con este objetivo se plantearon los siguientes objetivos específicos:

- Analizar los orígenes y desarrollo de la evaluación de desempeño en México.
- Identificar y analizar los instrumentos jurídico normativos que sustentan la evaluación de desempeño en nuestro país.
- Conocer y analizar los tipos de control en México.
- Analizar el Sistema de Evaluación al Desempeño en México.
- Identificar los impactos de las auditorías de desempeño en las políticas públicas y en la rendición de cuentas.

En el capítulo 1. Marco Teórico de referencia sobre la evaluación, se analizan los conceptos de la evaluación; se realiza una referencia teórica de la evaluación; se presentan las etapas de la evaluación y la evaluación y el papel del estado. En el capítulo 2. Experiencia internacional se analizan los diferentes tipos de entidades de fiscalización superior que existen en el mundo y sus comparaciones y diferencias con la ASF en México. En el capítulo 3 La Planeación y evaluación en México se analiza la historia y evolución de su marco normativo. En el capítulo 4 se analizan los tipos de control y se identifica a los responsables de realizar cada uno de ellos. En el capítulo 5 se analiza el sistema de evaluación al desempeño en México, su historia, las actualizaciones e la legislación y se analiza el marco operativo de las auditorías de desempeño utilizado en la ASF. Por

último, en el capítulo 6 se presenta un ejemplo de auditoría de desempeño realizada por la ASF con motivo de la revisión de la Cuenta Pública de 2006.

Las hipótesis sobre las que se basó la investigación son las siguientes:

Aun cuando a 2007 se cuenta con los instrumentos jurídico normativos necesarios para la implantación y operación del Sistema de Evaluación al Desempeño en México, éste aún no se ha logrado implementar plenamente en nuestro país debido a que las instancias ejecutoras del gasto público no disponen de indicadores ni de información que permita medir los resultados de las políticas públicas aplicadas, por lo que los impactos del Sistema de Evaluación al Desempeño en el diseño y replanteamiento son limitados.

- A 2007, en México se cuenta con los instrumentos jurídico y normativos necesarios para la operación del Sistema de Evaluación al Desempeño en México.
- En México, la Evaluación al Desempeño se realiza básicamente mediante la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación.
- Hasta 2007, las instancias ejecutoras del gasto público no disponían de indicadores ni de información que permitiera medir los resultados de las políticas públicas aplicadas.
- Los impactos de las auditorías de desempeño en las políticas públicas y en la rendición de cuentas son limitados.

Para la revisión y evaluación de los resultados del programa se determinó utilizar el método analítico y la técnica hermenéutica, que es la disciplina que enseña con rigor técnico y metodológico a comprender, interpretar y explicar la información descubierta.

El método analítico se seleccionó porque permitió dividir el proceso de evaluación al desempeño y de la normativa básica de la evaluación al desempeño. Con base en esta división, se analizó la evolución de las auditorías de desempeño y de su normativa.

La técnica hermenéutica permitió analizar y entender el proceso evolutivo a fin de tener elemento para concluir sobre las hipótesis planteadas.

1. Marco Teórico de Referencia sobre la Evaluación

Es común observar el uso del término evaluación, así como del verbo evaluar, ya sea de manera coloquial o bien aplicados a objetivos específicos, aunque en realidad poco se reflexiona sobre el significado o alcance de dichos términos. En el mismo sentido se hace referencia a lo público, como es el caso de la propia administración pública, aun cuando sus aplicaciones pudieran diferir. Por estas razones, conviene hacer una revisión de los significados terminológicos de las distintas definiciones que se adoptan de manera técnica y pragmática, respecto a la evaluación y sus diversos conceptos afines.

1.1. El significado de la evaluación

Cuando se consulta cualquier diccionario respecto a lo que debe entenderse por evaluación, es posible encontrar equivalencias en torno al contexto de valor, ya que se aceptan los verbos valuar y valorar para calcular o fijar el valor de.

En el ámbito administrativo, se ve con frecuencia la “evaluación de proyectos de inversión”, donde se involucran principalmente materias como la propia administración, la ingeniería, la economía y los cálculos actuariales, las cuales se encargan de brindar recursos técnicos para la toma de decisiones que puedan ir desde la asignación de fondos para un proyecto determinado, hasta la definición de la política de desarrollo de un país.

En el caso de la administración de personal, la valuación del desempeño se refiere a la evaluación del progreso de los empleados, o bien a la falta del mismo, medido en términos de efectividad del trabajo.

Si se atiende el caso concreto del sector público, se requiere la utilización de muchas de esas acepciones, ya que en el ejercicio de sus atribuciones se da lugar a la utilización de recursos del erario junto con el cumplimiento de metas programáticas, a la entrega de obras públicas, a la presentación de resultados, al comportamiento de diversas variables, como son las económicas,

las sociales, las laborales, entre otras, elementos, todos ellos, susceptibles de una u otra forma a evaluarse.

En un contexto amplio se dice que se evalúa cuando se comparan las metas establecidas en un programa con las alcanzadas al final de la ejecución del mismo o de un periodo determinado. En México como en otros países, dicha evaluación debe realizarse sobre los informes que las dependencias gubernamentales publican periódicamente conforme lo señalan las normas respectivas, y generalmente se observa lo alcanzado comparado con lo programado, tanto en términos físicos como financieros.

Sin embargo, en este tipo de evaluación, que sólo es un informe sobre lo hecho en determinado periodo, por ejemplo, un año, se encontraría una diferencia numérica si es que se atiende al producto, como sería la construcción real de un determinado número de viviendas, respecto a lo programado para dicho periodo. No obstante, si se da el enfoque a los resultados, éstos tienen que remitirse a su impacto social, el que difícilmente podría observarse a corto plazo, ya que deben considerarse los beneficios sociales que a largo plazo significan esas nuevas viviendas dentro del entorno y las expectativas de bienestar de la comunidad, y sobre todo de los objetivos de la política pública.

Esto significa que cuando la evaluación se realiza, ella no se reduce a la cuantificación numérica o a la suma de logros de carácter político, sino atender al desempeño institucional de los servidores públicos, en virtud del cumplimiento de sus responsabilidades e identificando además los elementos internos o externos que no lo hayan permitido. La evaluación conjugaría entonces los elementos de juicio para concluir o reencauzar las acciones de la función pública.

El ambiente actual en el gobierno federal requiere que sus ejecutivos midan e informen sobre el desempeño programático. En esta afirmación debe entenderse lo programático como que el desempeño no se limita a la realización de acciones y obtención de resultados, sino que debe considerarse también lo planeado y el uso de los recursos asignados para hacerlo.

En ese orden de ideas donde se presenta el deber y la necesidad de evaluar el quehacer público, a continuación se presentan las definiciones de evaluación: ^{1/}

Para el Manual de Proyectos de Desarrollo Económico publicado por Naciones Unidas: La evaluación económica consiste en realizar una apreciación comparativa entre las posibilidades de uso de los recursos representados por los proyectos de inversión; los distintos criterios de evaluación y su mayor o menor complejidad derivan, a su vez, de la forma de definir los beneficios y de la selección que se haga entre las distintas normas y tipos de cálculo.

En la Guía para la presentación de proyectos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social ^{2/} se indica que constituye un balance de las ventajas y desventajas de asignar al proyecto analizado los recursos necesarios para su realización. La tarea de evaluar consiste comparar los beneficios y los costos del proyecto, con miras a determinar si el cociente que expresa la relación entre unos y otros presenta o no ventajas mayores que las que se obtendrían con proyectos distintos, igualmente viables. La evaluación como elemento de juicio sobre un proyecto, se trata de determinar si el aporte del proyecto a los objetivos del desarrollo económico y social justifica su realización, teniendo en cuenta los usos alternativos que pueden tener los mismos recursos.

En 1984 se publicó el documento que serviría de manual de apoyo metodológico a los artículos 25 y 26 constitucionales, así como a lo dispuesto en la Ley de Planeación, en el que se presenta la siguiente definición: La evaluación es el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativamente los resultados de la ejecución del Plan y los Programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del propio sistema. El periodo normal para llevar a cabo una evaluación es de un año, después de la aplicación de cada programa anual. Es además un instrumento indispensable para conocer la forma y medida en que se van alcanzando los objetivos y metas propuestos.

^{1/} Organización de las Naciones Unidas, **Manual de Proyectos de Desarrollo Económico**, New York, 1958.

^{2/} Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Guía para la presentación de Proyectos, Ed. Siglo XXI, 1984.

Nacional Financiera establece que la evaluación es sobre un sistema de información que permite opinar en relación al rendimiento, la racionalidad, y la eficiencia en la asignación de inversiones, así como acerca de los efectos que provocan los factores mencionados.

En general se puede afirmar que el proyecto será evaluado como eficiente si va logrando los fines para los cuales fue creado, en tal forma que optimice la relación entre los medios de que dispone y sus fines.

Para el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, los expertos de Evaluación de Programas de Asistencia Internacional de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico/ Comité de Asistencia para el Desarrollo (OCDE/CAD) definen que la evaluación 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 un 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. Una evaluación debe proporcionar informaciones creíbles y útiles, que permitan integrar las enseñanzas sacadas en los mecanismos de toma de decisiones, tanto de los países de acogida como de los donantes.

En el seno de la OCDE la evaluación es considerada como el análisis sobre cantidad o el valor de algo. La evaluación se utiliza en la sociedad cuando existe la necesidad de averiguar si ciertos objetivos se han alcanzado, en qué medida se han alcanzado determinados efectos, cuáles han sido los problemas, o si existe una proporción razonable entre los resultados y el esfuerzo realizado.

En el Glosario de la SHCP la evaluación se define como el proceso que tiene como finalidad determinar el grado de eficacia y eficiencia, con que han sido empleados los recursos destinados a alcanzar los objetivos previstos, posibilitando la determinación de las desviaciones y la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas presupuestadas.

Otro concepto sobre el que es necesario reflexionar en cuanto a su significado es precisamente el de lo público, el cual está asociado a las tareas que se realizan en el ámbito gubernamental, y en paralelo se encuentran los de función y gestión cuyos significados tienen estrecha vinculación con lo público, por lo que es necesario hacer un sondeo sobre la amplitud del campo en que se aplican.

Del diccionario de la lengua española podemos obtener conceptos afines al estudio de lo público como: "potestad, jurisdicción y autoridad para hacer algo.

En conclusión con todas estas definiciones, y para nuestra investigación nosotros utilizaremos la del glosario de términos de la SHCP que es el que se apega al proceso de evaluación que se realiza en nuestro país y que lo define como el proceso que tiene como finalidad determinar el grado de eficacia y de eficiencia, con que han sido empleados los recursos destinados a alcanzar los objetivos previstos, posibilitando la determinación de las desviaciones y la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas presupuestadas.

En la planeación es el conjunto de actividades, que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo en un lapso determinado, así como el funcionamiento del propio Sistema Nacional de Planeación. El periodo normal para llevar a cabo una evaluación es de un año después de la aplicación de cada Programa Operativo Anual.

Fase del proceso administrativo que hace posible medir en forma permanente el avance y los resultados de los programas, para prevenir desviaciones y aplicar correctivos cuando sea necesario, con el objeto de retroalimentar la formulación e instrumentación.

1.2. La evaluación y la búsqueda de la medición: la referencia teórica

Después de la Segunda Guerra Mundial nació la corriente conductista en la administración pública y el concepto de desempeño. El autor más representativo fue Herbert A. Simon cuya tesis central

era: la teoría de la administración pública debe ocuparse de los procesos decisorios tanto como de los procesos en acción. Es decir, se debe poner atención “en determinar lo que debe hacerse, más que al hacer propiamente dicho”. Por lo tanto, la relación fines-medios era el par fundamental de la administración. Para medir los fines se requería de un concepto claro de eficacia; y para los medios, se retoma la eficiencia.

Según Simon, la teoría administrativa se ocupa de cómo debe operar una organización. La racionalidad implica en que se elige aquella alternativa que conduce al máximo cumplimiento de los objetivos, cuando el gasto es igual.

Toda esa concepción la recogió la Universidad de Chicago. La opinión pública científica los denominó genéricamente como “La Escuela de Chicago”. Sus propuestas se resumían sólo en hechos. Esto se traducía en una “política pública apolítica” y neutral, así como altamente eficaz, eficiente y económica, con orientación al cliente-ciudadano y con medición del desempeño de los actores políticos y administrativos.

Durante la Guerra Fría, dos corrientes de pensamiento pusieron en duda todos los preceptos generalmente aceptados de la administración pública, ellas fueron: la teoría interpretativa y la teoría crítica.

Respecto de la eficacia, la eficiencia y la economía, cuestionaban que esos criterios fueran siempre, o casi siempre, compatibles con los valores fundamentales, tanto de los ciudadanos que son atendidos por la burocracia, como de quienes trabajan como servidores públicos.

Para ambas teorías, la eficacia, la eficiencia y la economía sólo tienen sentido cuando se conocen de antemano los objetivos a alcanzar.

Ambas teorías se preguntan cuán adecuadamente están representados los intereses de los ciudadanos en la definición de políticas generales que se aplican de manera uniforme a todos; y concluyen que las decisiones serán “representativas” sólo cuando los que son servidos participen activamente, de acuerdo con sus marcos de referencia y, en términos, de lo que les parece

importante y no contravenga el interés general. Se abandona entonces el término de funcionario público y se introduce el de servidor público para señalar con ello la importancia del ciudadano como cliente que debe ser servido. Se enfatiza la “C” del ciudadano – cliente en el proceso de revisión.

A partir de las teorías interpretativa y crítica, la presencia del ciudadano se hizo más enfática en las doctrinas contemporáneas del quehacer público. Hoy la administración pública no puede entenderse sin esas teorías.

Hay pruebas de desempeño en todas partes: los hospitales públicos ponen a prueba el desempeño de su instrumental; pero también, el de su personal. Un buen médico puede realizar una gran operación y salvar la vida de un paciente, a pesar de la obsolescencia del equipo; y viceversa: un mal médico puede complicar la salud del enfermo a pesar de la alta tecnología del equipo que utilice. Lo mismo podemos ejemplificar en educación, en los sistemas penitenciarios, en el control de la economía. El desempeño gubernamental está determinado por los sistemas operativos y por la actuación del personal. Desempeño es el nombre que damos a los resultados de nuestra actuación.

El “nuevo institucionalismo” es una corriente contemporánea de la administración pública cuyo propósito es medir el comportamiento de las instituciones públicas a través de indicadores y de normas del servicio. Establece que cada institución debe operar y calificar su trabajo con un sistema de evaluación del desempeño propio; pero también dando a conocer sus normas de servicio al público.

Sin excepción, todos los hombres, grandes y pequeños, yerran. Esta tendencia se manifiesta en el correr humano hacia la corrupción, ineptitud, ineficiencia e incapacidad. Las grandes tendencias históricas señalan a esto como el camino hacia la decadencia. Los filósofos aseguran que hay una tendencia humana natural hacia lo fácil; esta inclinación lleva al hombre a la peligrosa vía de la mediocridad.

En este contexto, se busca al hombre del extremo positivo: el de la calidad total, la excelencia, cero errores, mejora continua. Por consiguiente, uno de los elementos fundamentales para exigir el mejor desempeño de los servidores públicos es el servicio civil de carrera para asegurar que los bienes y servicios del Estado están producidos por hombres especializados y expertos. Especializados porque conocen su materia a profundidad; expertos, porque han adquirido la experiencia a través de la permanencia en la institución.

Además del servicio civil de carrera, se establece la certificación para comprobar que un servidor público es realmente un especialista en su materia.

Las teorías crítica e interpretativa han tenido enorme influencia en los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Ahí surgió la corriente contemporánea denominada Calidad en el Servicio cuyo objetivo es generar reformas en la administración del sector público para mejorar la capacidad de respuesta y sensibilidad de las instituciones a través de requerir y alentar un mayor énfasis en el rendimiento. La teoría hace menos énfasis en la administración regida por normas y manuales, y propone una orientación hacia los resultados en general, de los cuales las necesidades del “cliente” son un aspecto importante.

La calidad en el Servicio es un punto relevante de cualquier organización del sector público. En su sentido más amplio, la calidad puede ser definida como la medida en que es apropiado o en que se ajusta a lo requerido.

La experiencia sugiere que una ventaja de las iniciativas de Calidad en el Servicio es que, al requerir a los clientes que se definan, éstos pueden alentar nuevas formas de contemplar la naturaleza y contenido de los programas de gobierno y otras actividades gubernamentales, o de considerar su justificación y por ende su efectividad. Esto pone al descubierto consideraciones estratégicas y, puesto en la terminología empleada por los norteamericanos, alienta a las dependencias a que se “reinventen” a sí mismas. Nace así, la teoría de la Reinención del Gobierno cuyos teóricos son David Osborne y Ted Gaebler.

Las experiencias obtenidas muestran que es posible conceder mayores prerrogativas a los clientes y que las herramientas que otorgan mayor poder a los clientes pueden también cambiar la conducta pública administrativa y profesional.

La auditoría de desempeño está obligada a usar como herramienta fundamental las encuestas para medir el grado de satisfacción del ciudadano con las políticas públicas que le afectan.

1.3. Las etapas de la evaluación

Las políticas públicas son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública. Si bien las políticas públicas definen espacios de acción no sólo para el gobierno sino también para actores ubicados en los sectores social y privado, las diversas instancias de gobierno cumplen una importante función en el proceso de generación de políticas públicas. Los objetivos esenciales del Estado orientan el sentido y contenido de las políticas públicas. Éstas se expresan en decisiones adoptadas en forma de instituciones, programas concretos, criterios, lineamientos y normas.

Actualmente la mayoría de los gobiernos están poniendo una atención creciente a las formas de fortalecer la calidad de los servicios públicos y medir su valor agregado. En este sentido, organismos internacionales han convocado a analizar conceptos como “el mejor valor”, “valor agregado” y “administración del valor”, los cuales pudieran incorporarse en la valoración del desempeño del servicio público.

Sobre el objetivo de esta convocatoria se da lugar a una serie de preguntas que sin duda están ligadas a elementos como eficiencia, calidad, infraestructura, recursos humanos, servicio público y satisfacción del cliente, participación de la sociedad civil, relación costo-beneficio, entre otros.

Existe en general un profundo interés en la captación de experiencias a nivel internacional que conlleven a establecer un sistema moderno de revaloración de los servicios que brindan los

recursos humanos en la función pública, y qué es lo que se plantea en el contexto de la reinención del gobierno.

Este proceso de revaloración no se da de manera aislada, surge como parte de un proceso más profundo: la reforma del Estado. Sus objetivos son muy ambiciosos y los resultados difícilmente se observarán a corto plazo. La reforma del Estado, iniciada ya en muchos países y en avance de diferentes etapas en otros, tampoco se da de manera aislada, viene a ser consecuencia del proceso de globalización que implica toda una adecuación del Estado-nación, del papel del gobierno frente a ese reto global que convierte políticas nacionales a un entorno más amplio, donde cada país debe adaptar a su burocracia.

En el Informe Gore, Bill Clinton, ex presidente de los Estados Unidos, es definitivo cuando dice que “ha llegado el momento de pasar de la burocracia vertical al gobierno empresarial, donde el cambio se genera desde las bases. Debemos recompensar a la gente y a las ideas que trabajan con eficiencia y deshacernos de las que no funcionan”.^{3/}

Una vez conocidos diversos significados de valor y público, así como de administración pública y de otros conceptos afines, es necesario y oportuno hacer mención específica del valor público, definido y producido por los gerentes o administradores públicos a través del ejercicio de su función, ya que el valor público se encuentra en los deseos y percepciones de las personas, concretamente en las transformaciones físicas o en las abstracciones que conocemos como sociedades.

El valor público puede concebirse como el valor agregado reflejado en la satisfacción del cliente.^{4/} Moore cita a Oster, quien señala que *el principal valor distribuido por el sector gubernamental es el logro de la tarea asignada a la organización por el mandato político y la satisfacción de las aspiraciones de los ciudadanos, que estaban reflejadas en forma más o menos confiable en ese mandato.*

^{3/} Al Gore, Un gobierno más efectivo y menos costoso, p. 32.

^{4/} Manuel E. Contreras, Curso de liderazgo y gerencia social.

Estos elementos impregnados de eficiencia y ética contribuyen al fortalecimiento del valor público, y es el propósito que enarbó en México la administración 2000-2006 para innovar el gobierno: Este es un movimiento cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la administración pública federal, así como orientarse a generar resultados que añadan valor a los gobiernos estatales y a la sociedad mexicana.

Una vez definido el marco conceptual que concierne a la evaluación y a los conceptos que se encuentran interrelacionados para el propósito de esta investigación, es conveniente presentar las etapas en que se ha encontrado a la evaluación dentro del estudio de la administración y su ejercicio a lo largo de la historia.

Así como en la administración pública se han identificado diferentes etapas o generaciones de los derechos de la humanidad, resulta interesante analizar el esfuerzo realizado por los investigadores del Banco Interamericano de Desarrollo para llegar a una delimitación histórica y conceptual sobre el comportamiento de la evaluación, haciendo la distribución generacional que se presenta a continuación:

Generación	Características
Primera	Medición (desde finales del siglo XIX hasta 1920). Se dirige a la identificación de los logros alcanzados en la consecución de ciertos objetivos específicos, por medio de la medición cuantitativa de ciertos objetivos específicos, por medio de la medición cuantitativa con instrumentos unimodales.
Segunda	Descripción/comparación (1920 a 1950). Se refiere a la identificación de conjuntos de aspectos optimizados y limitantes con respecto a ciertos objetivos establecidos; realiza la comparación de enfoques o de fenómenos en grupo y situaciones de ocurrencia natural usando métodos experimentales.

Tercera	Servicios de valor. (1950-1980). Se comparan resultados múltiples con metas y normas establecidas a priori, ofreciendo una evaluación normativa relacionada con datos de referencia e indicadores.
Cuarta	Transparencia, responsabilidad ejecutiva y desempeño (1980 a la fecha). 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.

1.4. La evaluación y papel del Estado

El análisis generacional de la evaluación conduce a revisar el concepto de *Estado*, dada su relevante posición como entorno de la actividad gubernamental. Desde el punto de vista de una definición verbal e instrumental, la condición necesaria y suficiente para que exista un Estado es que en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan ese territorio.

La relación de dichos componentes requiere de una constitución: el principio democrático del poder constituyente del pueblo lleva a la necesidad de que la Constitución surja mediante un acto del pueblo políticamente capacitado. El pueblo tiene que existir como unidad política si ha de ser sujeto de un poder constituyente.

En esta unidad política se encuentra la voluntad del pueblo y, por tanto, su facultad de mandante hacia el ente denominado gobierno, el cual debe asumir esa gran responsabilidad que le otorga el Poder Constituyente o Legislativo y que parte de una ley fundamental que es la Constitución. Esto, en esencia, representa el Estado de Derecho, y vale la pena citar el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público emana del pueblo y se instituye para beneficio de

éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En este aspecto, puede identificarse un contexto que vincula la evaluación a elementos como responsabilidad, objetivos, riesgo, desempeño, como parte de las tareas de gobierno cuyas condiciones mínimas para realizarse deben perseguir el logro de resultados en términos de optimización. Esto lleva a la consideración de los indicadores de desempeño y al Benchmarking, lo cual ofrece parámetros de referencia para efectuar comparaciones, mediciones que finalmente conduzcan a la evaluación.

Es determinante el carácter hegemónico que se le atribuye al Estado en cuanto a la generación de decisiones que afectan principalmente a su componente ciudadano, y justamente este proceso decisorio se encuentra en la gobernanza o capacidad decisoria del gobierno; en esta gobernabilidad se encuentran todos los elementos de acción y resultado que de alguna manera tienen impacto en la ciudadanía, y por tanto son susceptibles de evaluarse.

Por lo que se refiere a los componentes de la evaluación el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación ha definido cinco componentes generales de la evaluación, los cuales se identifican en el contexto más amplio de la administración pública, particularmente al haber sentado las bases para adoptar el modelo gerencial.

Componente	Características
Eficiencia	Es la medida de los resultados del proyecto- cualitativos y cuantitativos- en relación con los insumos o recursos totales (financieros, humanos y materiales); en otras palabras, se refiere a cómo los insumos se convierten en resultados desde el punto de vista económico. Es una medida de la "productividad" del proceso de ejecución.
Eficacia	Medida para comprobar si se ha alcanzado el objetivo específico del proyecto, o que probabilidad hay de que se alcance. La cuestión radica en la medida en que los resultados contribuyen a alcanzar el objetivo específico perseguido. Analizar la eficacia es parte del seguimiento, por lo que se supone que la gestión del proyecto asegura que la información necesaria está disponible cuando la evaluación se lleve a cabo. Sin embargo, la eficacia es un criterio de evaluación restringido, dado que el objetivo específico del proyecto indica únicamente los efectos positivos correspondientes a las partes implicadas.
Impacto	Son las consecuencias previstas y no de un proyecto para la sociedad, las cuales pueden ser tanto positivas como negativas. Requiere con frecuencia de investigaciones exhaustivas. El concepto de impacto es más amplio que el de eficacia, al incluir tanto las consecuencias positivas como las negativas, hayan sido o no previstas. En la evaluación es esencial el análisis de los impactos de un proyecto.
Pertinencia	Se refiere a un análisis general del proyecto para evaluar qué tanto se ajusta al objetivo global como a la política del donante y receptor, así como a las necesidades y prioridades locales. Con ello se intenta ayudar a clarificar, básicamente, una cuestión de utilidad, para definir si el proyecto debe continuarse, reformularse o ponerle fin. La pertinencia se preocupa de si la razón de ser un proyecto está de acuerdo con las prioridades de la comunidad local y la sociedad en su cuestión.
Viabilidad	ES un análisis de conjunto sobre la medida en que se mantienen los cambios positivos logrados como consecuencia del proyecto después de que éste ha finalizado. El análisis tendrá que basarse en suposiciones acerca de desarrollos futuros, los escenarios, partiendo del conocimiento disponible sobre el proyecto y la comunidad local.

En un principio se ha ponderado el análisis de la eficiencia, la eficacia y la pertinencia en la aplicación de las políticas públicas. En la actualidad adquieren importancia el impacto y la viabilidad de las mismas, particularmente para la evaluación de los resultados de la política social,

donde también pueden incorporarse otros factores importantes como son la equidad y la sustentabilidad. Estos últimos atienden, por un lado, al equilibrio en la distribución y, por otro, a la cantidad disponible de recursos públicos que se destina a la población beneficiada, la cual hace manifiestas sus percepciones de adhesión o rechazo, que finalmente constituyen la generación de valor público.

En cuanto a la evaluación como objeto de estudio, el recorrido conceptual e histórico efectuado a lo largo de este primer capítulo muestra que posiblemente no haya tarea más acuciante y más compleja que la de evaluar la función pública. Esta afirmación se hace, en primer lugar, por las dimensiones de lo que se pretende evaluar, y en segundo, por los propósitos para los que se realiza una evaluación sobre el ejercicio gubernamental.

La evaluación de la actuación en el sector público se aboca al diseño y establecimiento de un sistema de indicadores oportunos y precisos que permitan un análisis objetivo y veraz de los productos y resultados que se obtienen por el desempeño de todos los niveles de la administración pública, los que atienden a criterios de transparencia y efectividad, para calificar la eficiencia en el alcance de metas, señalar los factores limitativos para la eficacia y, en su caso, tomar decisiones de gobierno en cuanto al posible re-encauzamiento de las tareas del ente público de que se trate, lo que a su vez permita promover el reconocimiento o sanción de los funcionarios, como parte de un proceso de rendición de cuentas.

Cabe señalar que el uso de indicadores se constituye como una forma técnica que persigue obtener criterios para una evaluación lo más objetiva posible, pero debe tenerse presente que muchas otras conclusiones o decisiones pueden llevar consigo juicios de valor con cierto grado de subjetividad. Los indicadores son medidas que relacionan recursos y resultados. Equivalen a los índices que miden la productividad, el desempeño financiero y la calidad de los bienes y servicios producidos en las empresas.

Los indicadores son de gran utilidad tanto para los representantes de la sociedad, a efecto de evaluar los resultados logrados, como para los ejecutores del gasto, quienes deben determinar

que tan bien realizan las tareas que les fueron asignadas. Asimismo, lo son para los auditores públicos porque les proporcionan información sobre el avance de los objetivos de los programas de gobiernos determinados de antemano. En este orden de ideas es donde radican los principales problemas para llegar a una evaluación del quehacer público.

2. La evaluación del desempeño en México

En la evaluación del desempeño en México presentamos el análisis de una visión comparada de la evaluación del desempeño en México con los modelos de fiscalización en el mundo: modelos de entidades fiscalizadoras superiores; así como el análisis de las características generales de la fiscalización superior en México, y la fiscalización superior en el mundo.

2.1. Una visión comparada de la evaluación del desempeño en México con los modelos de fiscalización en el mundo

En casi todos los países del mundo existen entidades encargadas de la fiscalización del uso de recursos públicos, cuya naturaleza y características reflejan la forma de gobierno, conformación política, el marco legal y la estructura de la administración pública de cada nación.^{5/}

La gestión de estas entidades tiene como fin ofrecer resultados concretos, objetivos y con un alto nivel de confiabilidad ante la opinión pública y ante los representantes populares.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) es la organización central para la fiscalización pública exterior. Desde más de 50 años la INTOSAI ha proporcionado un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior y por lo tanto fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas EFS en sus respectivos países. De acuerdo al lema de la INTOSAI, "Experientia mutua omnibus prodest" el intercambio de experiencias entre los miembros de la INTOSAI y los consiguientes descubrimientos y perspectivas constituyen una garantía para que la fiscalización pública avance continuamente hacia nuevas metas.

La INTOSAI ha sido fundada en el año 1953 a iniciativa del entonces Presidente de la EFS de Cuba, Emilio Fernandez Camus. En 1953 se reunieron 34 EFS para el primer Congreso de la

^{5/} En las economías planificadas no existen entidades fiscalizadoras, ya que en este tipo de economías el gobierno central toma todas las decisiones sobre la producción y el consumo de bienes y servicios. En las economías planificadas, la planificación central del estado es tan extensa que controla los sectores principales de la economía y formula todas las decisiones sobre el empleo y sobre la distribución del ingreso.

INTOSAI en Cuba. Actualmente la INTOSAI cuenta con 189 miembros de pleno derecho y 3 miembros asociados.

La INTOSAI, es un organismo autónomo, independiente y apolítico, creado como una institución permanente para fomentar el intercambio de ideas y experiencias entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países miembros, en lo que se refiere a la auditoría gubernamental. Tiene su sede en Viena, Austria.

La INTOSAI constituye un foro en el que los auditores de la Administración de todo el mundo pueden debatir los temas de interés recíproco y mantenerse al tanto de los últimos avances en la fiscalización y de las otras normas profesionales y mejores prácticas que sean aplicables. A través de los congresos trienales, reuniones de comités y otras comunicaciones periódicas, la INTOSAI se centra en los temas claves que tratan las EFS y ayuda a sus miembros a desarrollar soluciones innovadoras a los desafíos compartidos. De conformidad con estos objetivos, el lema de la INTOSAI es "*La experiencia mutua beneficia a todos*".^{6/}

La búsqueda de referencias en el exterior es una opción natural para las EFS, ya que, por ser instituciones superiores, no existen en el entorno nacional las posibilidades de encontrar instancias pares que permitan adquirir nuevos enfoques para cumplir sus responsabilidades.^{7/}

Por tanto, la misión de la INTOSAI es ser una organización autónoma, independiente, profesional y apolítica creada para proporcionar apoyo mutuo, fomentar el intercambio de ideas, conocimientos y experiencias, actuar como portavoz oficial de las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) en la comunidad internacional, y promover una mejoría continuada en la diversificada gama de EFS que la integran.

Las EFS tienen la obligación de realizar sus tareas con competencia e imparcialidad, y aplicar altos niveles de profesionalidad en la realización de su trabajo. Por consiguiente, uno de los

^{6/} Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Plan Estratégico, 1995-2010, EEUU 2005, p. 5

^{7/} Auditoría Superior de la Federación, La Auditoría Superior en México en el horizonte internacional de la fiscalización superior, México, 2007, p. 38.

papeles fundamentales de la INTOSAI consiste en definir y promover las normas profesionales que sean relevantes para todas las EFS y que hagan referencia a las prácticas centrales de su trabajo, relacionadas con la fiscalización, el control interno y la información contable y del rendimiento. Con objeto de establecer estas directrices la INTOSAI deberá trabajar internamente y también con organismos externos de fijación de normas.

A lo largo de los años la INTOSAI ha establecido un proceso para emitir normas y directrices en aspectos centrales de la gestión financiera y la rendición de cuentas en el sector público. Desde 1977 y hasta el momento actual, la INTOSAI ha aprobado -y las EFS miembros han adaptado para su utilización en cada país- productos como la Declaración de Lima.

La Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización se publica con el propósito esencial de defender la independencia en la auditoría de la Administración pública. En dicha declaración se establece que: una Entidad Fiscalizadora Superior que no pueda defender la independencia en la auditoría de la Administración pública no se ajusta a las normas. ^{8/} La Declaración de Lima puede considerarse como la Carta Magna de la auditoría de la Administración pública.

En este documento se norma cinco aspectos básicos de la actuación de las EFS: independencia; relación con parlamento, gobierno y administración; facultades de las entidades fiscalizadoras superiores; métodos de control, personal de control, intercambio internacional de experiencias; rendición de informes; y competencias de control de las entidades fiscalizadoras superiores.

Un desafío importante que se plantea a todas las EFS es promover una mejor comprensión de sus distintos papeles y tareas en la sociedad, entre los ciudadanos y la Administración. De conformidad con sus mandatos y con los marcos jurídicos que rigen las EFS, la información acerca de éstas debe ser pertinente y accesible con facilidad, sus procesos de trabajo y sus productos

^{8/} Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Declaración de Lima, Vienta, 1978, p. 1.

deben ser transparentes, tiene que informar abiertamente a los medios de comunicación social y a otros interesados, y debe tener visibilidad para el público en general.

En la mayoría de los casos, las relaciones nacionales de las EFS se concentran en el Congreso o en el Poder Ejecutivo, dependiendo de la entidad a la que se reporta. Esto significa que la interacción se realiza con actores políticos que, en muchas ocasiones, desconocen el tema de fiscalización superior y auditoría gubernamental y que, además, seguramente están guiados por intereses políticos particulares que chocan con la posición de una EFS imparcial, autónoma e independiente.

2.1.1. Modelos de Entidades Fiscalizadoras Superiores

Para entender la estructura y el funcionamiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) es necesario tomar en cuenta la naturaleza del órgano que tiene a su cargo la toma de decisiones, así como otros factores que afectan la capacidad de estas entidades para mantener su independencia respecto a los poderes de gobierno y las áreas auditadas.

Para efectos del análisis, se revisarán en primer término los modelos dominantes de EFS existentes en el mundo, se identificarán las diferencias que existen entre ellos, y se abordarán otros elementos relacionados con la capacidad de gestión y autonomía técnica de las EFS, que permitan establecer la actual situación de la ASF respecto a sus similares en otros países.

Denominaciones

De acuerdo con la denominación oficial de las EFS miembros de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), de la que México es en la actualidad el Primer Vicepresidente, éstas pueden clasificarse en cuatro grandes grupos:

1) Auditorías Generales o Nacionales, entre las que se encuentran: *Office of the Auditor General (Canadá)*, *Government Accountability Office* (Estados Unidos de América), *Office of the Auditor General* (Noruega), *The Swedish National Audit Office* (Suecia), *Australian National Audit Office*

(Australia), *National Audit Office* (Reino Unido), *Swiss Federal Audit Office* (Suiza), *Auditoría Superior de la Federación* (México), etc.

2) **Contralorías Generales**, entre las que se ubican: Contraloría General de **Venezuela**, Contraloría General de **Colombia**, Contraloría General de Bolivia, etc.

Estos tipos de auditorías actúan como órganos técnicos del Poder Legislativo y son coordinados por éste. Poseen autonomía técnica y de gestión, y son independientes de los entes auditados aunque, en sentido estricto, dependen del Poder Legislativo en su coordinación y asignación presupuestal.

El trabajo de la EFS está estrechamente relacionado con el sistema de rendición de cuentas parlamentario en el cual la EFS presenta informes a un comité en el parlamento.

Normalmente la EFS es designada como la “oficina nacional de fiscalización” y tiene un solo titular (el Auditor General), que puede ser un funcionario de la legislatura. ^{9/}

Operan de manera coordinada con el conjunto de órganos de fiscalización externos e internos en los ámbitos federal y local, con ámbitos de acción bien delimitados y complementarios. Rinden cuentas ante el Poder que coordina y sus informes se hacen públicos.

Sus observaciones y recomendaciones a los entes auditados no son de carácter imperativo, por lo que su incidencia en la corrección de ineficiencias o mejoras de organización de los entes auditados depende, fundamentalmente de su autoridad moral, la participación social y voluntad política. ^{10/}

El enfoque de trabajo es la auditoría financiera y la auditoría de desempeño, con menor énfasis en el cumplimiento de la legislación y los reglamentos.

El personal tiene una formación profesional financiera, contadores y auditores.

^{9/} INTOSAI, **Guía para la creación de capacidades en las Entidades Fiscalizadoras Superiores**, pp. 27.

^{10/} Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, **Fiscalización Superior Comparada, Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo**, pp. 23

3) Tribunales de Cuentas, entre las que destacan: Tribunal de Cuentas de **España**, *Rekenhof* – *Cour des Comptes* (Bélgica), *Bundesrechnungshof* (Alemania), *Corte dei Conti* (Italia) etc.

Pueden fincar directamente responsabilidades, ya que operan mediante tribunales y las decisiones son tomadas colegiadamente por magistrados, mismos que, en situación estable, son prácticamente inamovibles.

Sus titulares son nombrados por el Poder Legislativo o la Asamblea Nacional y, en algunos casos, actúan con plena independencia de todos los poderes del Estado (como son los casos de Alemania y Francia). Su trabajo de fiscalización es fundamentalmente de carácter preventivo.

En este tipo, la EFS es una parte integral del sistema judicial, opera independientemente de las ramas ejecutiva y legislativa.

Sus miembros son jueces y con frecuencia son designados por un periodo ilimitado, hasta el retiro, y se designa a un miembro para que actúe como su presidente.

El enfoque de trabajo recae en la auditoría financiera y de desempeño, que hasta hace poco prestaba su atención principal en la regularidad de las transacciones.

El personal tiene una formación legal o de generalista.

Muchas veces no hay comité en el parlamento al cual reporta el Tribunal. El propio Tribunal llama a cuentas a los funcionarios auditados y tiene autoridad para imponerles multas. ^{11/}

4) Consejos de Auditoría, entre las que aparecen: *Board of Audit (Japón)*, *Board of Audit and Inspection (Corea)*, etc.

Los Consejos de Auditoría supeditan su labor generalmente a las estrategias y prioridades del Ejecutivo, lo que en parte motiva que se enfatice en acciones sólo puntuales contra la corrupción.

Normalmente, el parlamento nacional designa a los miembros de la junta de gobierno, o colegio, por un plazo fijo. La junta de gobierno toma decisiones de manera conjunta. La EFS forma parte

^{11/} INTOSAI, **op. cit**, p. 27.

de un sistema parlamentario de rendición de cuentas que presenta informes al parlamento para que los revise.

El trabajo se enfoca en la auditoría financiera, de regularidad y de desempeño. La EFS no tiene funciones judiciales; asimismo, dado que una de sus prioridades es resarcir recursos al erario, destacan las sanciones pecuniarias

Las aptitudes profesionales que se requieren del personal van desde una formación financiera a abogados, economistas e ingenieros. ^{12/}

Existen además algunas oficinas de estructura reducida que, por su tamaño, denominación y alcance, corresponden a departamentos dentro de Entidades o Comités cuyas funciones principales se relacionan con asuntos presupuestales o de la hacienda pública. Un ejemplo de lo anterior sería la Dirección General de Control Financiero, enmarcada en el Ministerio de Economía y Hacienda de Guinea Ecuatorial.

2.2. Características generales de la fiscalización superior en México

En México, la fiscalización externa o superior es responsabilidad de la Cámara de Diputados, instancia que constitucionalmente tiene la facultad exclusiva de revisar la Cuenta Pública, y para lo cual se apoya en la Auditoría Superior de la Federación, entidad que desarrolla sus funciones en un marco de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

El titular del órgano de fiscalización recae en el Auditor Superior de la Federación, quien es nombrado por la Cámara de Diputados para ocupar el cargo por un periodo de ocho años, con la posibilidad de ser reelegido por otro periodo similar, sólo pudiendo ser removido por faltas graves de probidad, incompetencia en el ejercicio del cargo e incapacidad física y mental, mediante votación del Pleno de la Cámara de Diputados.

^{12/} Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, **op. Cit.** p. 23.

La principal fiscalización se realiza sobre la Cuenta de la Hacienda Pública Federal que por disposición constitucional presenta el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, la cual está constituida por los Estados Contables, Financiero, Presupuestarios, Económicos y Programáticos; el resultado de las operaciones de los Poderes de la Unión y entes públicos federales, además de los estados detallados de la Deuda Pública Federal, entre otros.

La ASF practica revisiones de diversa índole, clasificadas por lo general en cuatro grupos: de regularidad, de desempeño, de seguimiento y especiales.

Una de las características básicas de la fiscalización en México es su posteridad, es decir, se practica una vez que concluye el ejercicio fiscal y, además, involucra a todos aquéllos que reciben recursos públicos federales, lo que implica fiscalizar a los tres órdenes de gobierno (gobierno federal, gobierno de las entidades federativas y gobiernos municipales), así como a particulares involucrados.

De acuerdo con lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la ASF debe rendir el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente a aquel en que se presentó.

Sobre la base de las auditorías que practica la ASF, se puede observar que la fiscalización superior en México está orientada, en lo fundamental, a verificar la regularidad de las operaciones y el cumplimiento de la normatividad. La ASF promueve acciones que de acuerdo con su naturaleza pueden ser de dos tipos: Preventivas (recomendaciones); y Correctivas (Solicitud de aclaración y pliego de observaciones; Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación

fiscal; Promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria; y Denuncia de hechos; Denuncia de juicio político). ^{13/}

2.3. La fiscalización superior en el mundo

No existe en el mundo un modelo de fiscalización a seguir, pues en cada modelo, y dentro de él, cada entidad fiscalizadora tiene sus propias fortalezas y debilidades. En este punto, lo importante es aprovechar la experiencia internacional y, en su caso, evaluar las mejores medidas que pueden aplicarse en lo interno en beneficio del esquema de fiscalización que está aplicándose.

Lo que no está en duda es que, ningún modelo de fiscalización superior puede alcanzar la excelencia sin una autonomía técnica y de gestión. En el mundo, prevalece con mayor frecuencia el modelo de Auditoría Superior con oficina independiente, en el que el órgano fiscalizador reporta al Congreso o parlamento, pero goza de autonomía técnica y de gestión. La tendencia internacional señala que éste es el modelo de fiscalización más empleado en el mundo.

La INTOSAI considera que una verdadera independencia del órgano de fiscalización superior, aún cuando siga reportando al Poder Legislativo, podrá garantizar una fiscalización de clase mundial. Una de las grandes ventajas que ofrece este modelo es su flexibilidad para adaptarse a diversas circunstancias; por ejemplo, puede tener carácter monocrático (el titular del órgano es un individuo) o puede ser manejado como órgano colegiado.

Dentro del mismo modelo, se aprecian Contralorías con autonomía constitucional, en donde el ente de control superior, es independiente de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, característica que comparte con el Tribunal de Cuentas, pero a diferencia de este último su estructura jerárquica es fundamentalmente de carácter monocrático. Este modelo prevalece en América Latina, pero en sentido estricto, no existe órgano de fiscalización con total independencia, ya que por regla general, todos están sujetos a rendición de cuentas.

^{13/} Auditoría Superior de la Federación, **Normativa Institucional para la Fiscalización Superior de la Gestión Gubernamental, Indicadores de Revisión para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007, Procesos de Desarrollo**. pp. 55-61.

El modelo de tribunal de cuentas surge para resolver el conflicto latente en el modelo de auditoría superior con oficina independiente, de la existencia de una probable influencia política indebida hacia los auditores de parte de las fracciones parlamentarias (las que se relacionan con los gobernantes en turno).

La necesidad de querer tener órganos autónomos resulta de la naturaleza de las funciones que realizan, las cuales se orientan a vigilar el uso correcto de los recursos de la sociedad, el acatamiento de lo establecido en el presupuesto, y el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas gubernamentales; es por ello que todos los modelos de fiscalización examinados en el apartado 2.1.1. Modelos de Entidades Fiscalizadoras Superiores, ponderan en alto grado la autonomía técnica y de gestión del órgano de fiscalización superior, como criterio central que define una fiscalización objetiva y altamente profesional.

En resumen, los organismos de fiscalización en el mundo, si bien comparten características comunes, mantienen aspectos particulares derivados no sólo de su ubicación regional, sino de su evolución histórica y social, organización política, marco jurídico y normativo y cultura, entre otros.

Tal situación, aunado al proceso de globalización que tiende a socializar las experiencias domésticas, hace difícil, y hasta cierto punto ocioso, el esfuerzo por modelar los sistemas de fiscalización superior existentes en el mundo, en particular, porque se observa una gradual revisión y transformación de los órganos, a partir de la experiencia internacional, con independencia de la regionalización geopolítica, lo que deriva en el hecho de que cada vez más los órganos de fiscalización mezclen sus particularidades, funcionando de manera heterodoxa y haciéndose así cada vez más difícil un modelaje típico. De ahí que no exista un modelo tipo a seguir.^{14/}

No obstante, el acercamiento con otras EFS puede proporcionar nuevos elementos. Por ejemplo, en enero de 2000 se formó el Grupo Global de Trabajo (GWG, por sus siglas en inglés), a iniciativa

^{14/} Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, **op. Cit.** p. 157.

de la Contraloría General de Estados Unidos de América. El GWG está formado por las EFS de países con reconocido liderazgo mundial y regional como Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos de América, Francia, India, Irlanda, Japón, México, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Túnez, Sudáfrica y Suecia.

Este grupo de trabajo complementa y no sustituye los trabajos de la INTOSAI; sus esfuerzos se encaminan a que las EFS estén en posibilidad de responder a los temas emergentes. Una de las más importantes iniciativas surgidas en el seno del GWG son las revisiones entre pares. Esto implica que un grupo de EFS revisen las prácticas observadas de la EFS bajo examen y emitan un dictamen correspondiente. Las revisiones entre pares constituyen una oportunidad para que las EFS avalen la calidad de su trabajo, toda vez que la certificación es irrefutable, pues la efectúan instituciones expertas en el tema y reconocidas internacionalmente que no tienen vinculación con el ente auditado. Asimismo, se considera un área de oportunidad ya que les permite realizar los ajustes o cambios de operación que se pudieran derivar de las sugerencias de las revisiones.

En 2003 se realizó una revisión a las prácticas de auditoría al desempeño seguidas por la Oficina del Auditor General de Canadá, y en 2004 a la Oficina de la Rendición de Cuentas Gubernamental de los Estados Unidos de América.

La ASF se sometió a una investigación de esta clase en 2008. El dictamen que se emitió fue el siguiente:

Hemos examinado el Sistema de Gestión de la Calidad de las Direcciones Generales de Auditoría de Desempeño a Gobierno y Finanzas, al Desarrollo Social y al Desarrollo Económico de la Auditoría Especial de Desempeño (AED) de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en relación con las auditorías de desempeño practicadas con motivo de la Revisión de la Cuenta Pública 2006, presentadas por la ASF el 27 de marzo de 2008 a la Cámara de Diputados. El Sistema de Gestión de la Calidad de la ASF abarca su estructura organizacional y las políticas y procedimientos establecidos para brindar certeza razonable sobre el cumplimiento de las normas de auditoría de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y

las disposiciones legislativas relevantes. La AED es responsable del diseño y cumplimiento del Sistema de Gestión de la Calidad, incluyendo la calidad de sus productos. Nuestra responsabilidad es emitir un dictamen respecto de si el sistema está adecuadamente diseñado y opera eficazmente para el logro de sus objetivos.

Nuestra revisión fue realizada por un equipo internacional, de conformidad con los principios de revisión entre pares generalmente aceptados y las normas de la INTOSAI. El equipo revisor internacional incluyó representantes de las Entidades de Fiscalización Superior de Estados Unidos de América, Puerto Rico y del Reino Unido. Los criterios utilizados para evaluar la práctica de auditorías de desempeño de la AED se basaron en las normas y lineamientos de la INTOSAI, así como en las políticas de auditoría establecidas en la legislación aplicable a la AED y en los Lineamientos Técnicos para las Auditorías de Desempeño.

A través de la revisión, adquirimos conocimiento sobre el Sistema de Gestión de la Calidad de la ASF respecto de la práctica de las auditorías de desempeño y evaluamos si las políticas y procedimientos aplicables fueron diseñados eficazmente. Además, se verificó el cumplimiento de las políticas y procedimientos del control de la calidad para una muestra de auditorías de desempeño practicadas con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2006.

En nuestra opinión, el Sistema de Gestión de la Calidad de las Direcciones Generales de Auditoría de Desempeño a Gobierno y Finanzas, al Desarrollo Social y al Desarrollo Económico adscritos a la AED, durante la Revisión de la Cuenta Pública 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 la INTOSAI en la práctica de sus auditorías de desempeño.

Las fortalezas y debilidades determinadas con la revisión entre pares son las siguientes:

Buenas prácticas de la AED

1. Independencia. Cuenta con su propio Código de Ética, el cual aplica en la planeación de auditorías y ocupa procedimientos específicos para cada auditoría.

2. Planeación. Riguroso proceso de planeación de auditorías, mismo que toma en cuenta su marco legal.

3. Planeación detallada (Auditiva). Proceso altamente estructurado que ayuda a entender y realizar el plan general para llevar a cabo la auditoría.

4. Supervisión. Procedimientos de revisión bien definidos por parte de los directivos, que se aplican durante los procesos de planeación, ejecución e informe de la auditoría.

5. Seguimiento de calidad. 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.

6. Normas y lineamientos de auditoría. Desarrollados por la ASF, utilizan diversas normas profesionales de auditoría como referencia y sirven para que los auditores entiendan mejor sus responsabilidades.

7. Capacitación y competencia del personal. Evaluación de auditores y capacitación del personal.

Área de Mejora – Documentación de Auditorías

Para cada auditoría, la AED mantiene expedientes de auditoría con el fin de evidenciar la labor fiscalizadora llevada a cabo, así como las conclusiones de la misma, presentadas en el informe de auditoría. Las normas de la INTOSAI y los lineamientos técnicos de la AED establecen que la documentación de las auditorías debe de ser lo suficientemente completa y contener los detalles necesarios que permitan que un auditor experimentado, quien no fue parte de la auditoría, comprenda el trabajo que se realizó y respalde las conclusiones alcanzadas.

Durante nuestra revisión, encontramos casos en los que la documentación guardada en los expedientes de auditoría no reflejó completamente lo siguiente:

- Ciertos procedimientos de auditoría realizados por equipos revisores;

-
- Evidencia suficiente, relevante y competente que apoyara los resultados específicos del informe de auditoría;
 - La lógica para la toma de decisiones relevantes, tales como cambios en las preguntas clave de auditoría;
 - Explicación de las metodologías de muestreo estadístico empleadas en las auditorías;
 - Evaluaciones llevadas a cabo por los equipos de auditoría para determinar la confiabilidad de la información utilizada en las auditorías de desempeño, y
 - Cambios realizados a los informes de auditoría durante el proceso de revisión.

En la mayoría de los casos, los equipos de auditoría pudieron brindar explicaciones respecto del trabajo que fue realizado, obtener documentos de otras fuentes para demostrar los procedimientos de auditoría que fueron completados y mostrar que el resultado final fue correctamente aprobado.

Recomendaciones

- Programa anual de capacitación, basado en los resultados del programa interno de seguimiento de la calidad.
- Lineamientos y políticas específicas para la documentación de auditorías en áreas de muestreo, toma de decisiones, procedimientos y evaluaciones, y aseguramiento de documentación.

Sugerencias para el Fortalecimiento de la Práctica de Auditorías de Desempeño

- Aumentar la capacidad en el uso de métodos estadísticos y cuantitativos de auditoría.

· Claridad del informe (formato) y difusión de la relevancia de los resultados. ^{15/}

Hasta este momento, en la ASF se está trabajando para atender las observaciones y sugerencias determinadas en la auditoría entre pares.

^{15/} Auditoría Superior de la Federación, Revisión Internacional Entre Pares de la Práctica de Auditoría de Desempeño en la Auditoría Superior de la Federación de México, México, 2009.

3. La Planeación y Evaluación en México

En la planeación y evaluación en México se presentan los antecedentes de la planeación y evaluación en México, así como el análisis del mandato constitucional en sus artículos 25 y 26; y la Ley de Planeación. Asimismo se presenta el análisis del Sistema Nacional de Planeación Democrática y los orígenes del sistema de evaluación del desempeño en México.

3.1 Antecedentes de la planeación y evaluación en México

En la época de la colonia, la rendición de cuentas fue fundamentalmente de carácter interno dependiente del virrey.

A partir de la firma de la Constitución en 1824, la rendición de cuentas adquiere carácter institucional en la personalidad jurídico administrativa de la Contaduría Mayor de Hacienda, que fue creada por decreto el 16 de noviembre de ese año con el propósito de examinar y glosar las cuentas y gastos y crédito público que anualmente presentará la Secretaría de Hacienda al Congreso.

Con la constitución de 1917 se introdujeron cambios y adiciones sustanciales como la obligación de la Cámara de Diputados de revisar las cuentas públicas, dentro del periodo de sesiones inmediato siguiente al año referido de las mismas, así como la facultad del Congreso de la Unión para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El primer antecedente formal de la planeación en México se da en el período 1970-1976 y nace de la preocupación por administrar y sobre todo controlar, los organismos públicos, particularmente las llamadas empresas paraestatales, lo que llevó a la creación de mecanismos de seguimiento de estas instancias. Así se inició el control general de ingresos y egresos de los principales organismos de la administración pública descentralizada.

Uno de los elementos que contribuyó al desarrollo de procesos de evaluación fueron los esfuerzos de planeación, iniciados en el período del presidente José López Portillo.

En el sexenio de López Portillo (1976-1982), se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), encargándole la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público. Además, en el ámbito legislativo, se fortaleció el órgano técnico de revisión de cuentas al aprobarse en 1978, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Durante el sexenio de López Portillo se hizo el esfuerzo de generar un plan de desarrollo nacional, conocido como Plan Global de Desarrollo. Fue Miguel de la Madrid, al frente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que sería el siguiente presidente de México, quien elaboró dicho plan. Posteriormente se establecería un sistema nacional de planeación.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, que gobernó de 1982 a 1988, se crea la Secretaría General de la Federación (SECOGEF), siendo normativa para las actividades de control y evaluación, además de ser responsable de ejercer la fiscalización, el control y la evaluación, por lo que las funciones de evaluación quedaran reservadas para la SECOGEF, la cual estuvo más orientada a las auditorías y sistemas de revisión que a un proceso de evaluación de resultados.

Uno de los aspectos positivos de este período correspondió a la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Para ello se modificó la Constitución haciendo obligatoria la elaboración de un plan nacional de desarrollo y la instrumentación de políticas públicas a través de programas sectoriales enmarcados en el plan nacional, bajo las orientaciones de la Ley de Planeación. Este sistema obliga a un mecanismo de consulta popular para recoger la participación social en las etapas de formulación, control y evaluación. Contempla como vertiente la obligatoriedad de la planeación en el ámbito público.

A continuación se presenta el análisis de los instrumentos jurídicos y normativos que sustentan la planeación y evaluación en México.

3.2. El mandato Constitucional – artículos 25 y 26

La Constitución Política de 1917 fue la guía para las acciones de administración pública, no obstante, es hasta 1983 que la planeación del desarrollo se eleva a rango constitucional incorporándose en los artículos 25 y 26:

En el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala que “El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución” ^{16/}

En el artículo 26 del mismo ordenamiento se señala que “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.’

“Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.’

“La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.’

^{16/} Secretaría de Gobernación, **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

“De entrada el Sistema Nacional de Planeación Democrática, encuadrado en la ley de Planeación, obliga a la aplicación de la evaluación para juzgar los avances y el cumplimiento del Plan y los programas de gobierno.” ^{17/}

En el artículo 25 Constitucional se establece la obligación del Estado de planear los fines concretos de la actividad económica, así como los medios y etapas para conseguirlos.

La inclusión explícita del concepto de la rectoría económica del Estado obedece a la tradición constitucional mexicana de atribuir al Estado la responsabilidad de organizar y conducir el desarrollo nacional. El concepto de rectoría económica del Estado ha servido de guía a la activa intervención del Estado en el desarrollo económico de México desde 1917.

El artículo 25 constitucional señala que la rectoría del desarrollo nacional debe garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento, el crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. En este primer párrafo del artículo 25 se fijan los fines y las limitaciones del concepto de rectoría del desarrollo nacional que se atribuye al Estado. Se establece que el desarrollo debe ser integral; esto es, que debe atender los diversos aspectos del mismo, tanto los meramente económicos como los sociales, los culturales y los políticos.

En el artículo 26 Constitucional se establece la obligación del Estado de organizar el sistema de planeación democrática, esto con el fin de regular la planeación a que lo obliga el artículo 25 Constitucional.

El artículo 26 Constitucional también prevé la existencia de un *plan nacional de desarrollo* en el que se documenten explícitamente tanto los objetivos a alcanzar como las medidas que deben

^{17/} Id.

tomarse para tal efecto, y se define que de manera obligatoria los programas de la administración pública deberán sujetarse a dicho plan.

Asimismo, se prevé que el Poder Ejecutivo deberá determinar los órganos responsables del proceso de planeación a fin de hacer posible el control y la evaluación del cumplimiento de los objetivos propuestos en el proceso de planeación.

En la actualidad, cualquier sistema político requiere de la planeación como instrumento fundamental; en la medida en que las sociedades modernas se vuelven más complejas, diversas y densas, se hace indispensable el planteamiento de objetivos concretos a corto, a mediano y largo plazos, así como la definición de estrategias, objetivos, programas y acciones para aplicar las medidas que hagan posible su realización. No es posible organizar a grandes colectividades sin definir con la mayor precisión posible las metas que se pretenden lograr como los medios para su consecución y los procedimientos que permitan evaluar periódicamente el avance conseguido.

En la actualidad está plenamente aceptado que la planeación no es un procedimiento exclusivo de algún sistema político determinado. Con diferentes modalidades y procedimientos de planeación es un ejercicio de gobierno que siguen normalmente las administraciones de los diferentes sistemas políticos, sobre todo aquéllos que se vuelven complejos y amplios.

En el segundo párrafo del artículo 26 establece que los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinarán los objetivos de la planeación. Esta afirmación es de fundamental importancia, ya que explícitamente se reconoce que el proyecto nacional está contenido en la propia Constitución, siguiendo la norma que la tesis mexicana de que la Constitución no es sólo norma sino un programa de acción.

Establece el propio artículo 26 que la planeación será democrática y que mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo.

Queda a la legislación ordinaria, tanto a nivel federal como local, determinar las fórmulas y procesos a través de los cuales el poder público recoja las aspiraciones y las demandas sociales para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo, así como la participación popular en los mecanismos de ejecución y evaluación de planes y programas.

Es importante destacar que el propio artículo 26 establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

De esta manera, el artículo 26 establece tres vertientes básicas del Sistema Nacional de Planeación Democrática: la obligatoria, que se refiere a planes y programas de la administración pública federal; la coordinada que es la que se realiza mediante el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas; y la inductiva, que consiste en la acción del gobierno federal para propiciar conductas de los particulares que apoyen los objetivos y las acciones que se derivan de la planeación nacional.

Por último, establece que la reglamentación de estos artículos constitucionales se encuentra en la Ley de Planeación.

3.3 La Ley de Planeación, Reglamentación del mandato

La reglamentación de los artículos 25 y 26 Constitucionales se encuentra en la Ley de Planeación. Dicha Ley atribuye la responsabilidad de la planeación nacional al Ejecutivo Federal, con la participación democrática de los grupos sociales (artículo 4o.). La Ley establece que el presidente de la República deberá remitir el plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones el Poder Legislativo formulará las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio plan (artículo 5o.). Asimismo, el Ejecutivo Federal, en su informe anual al congreso, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales. Además, en el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de

la Unión, el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas mencionados. También dispone dicha ley que el contenido de las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal (hoy gobierno del Distrito Federal) deberá relacionarse, en lo conducente, con la información derivada del Sistema Nacional de Planeación (artículo 6º). También se prescribe que el presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuestos de egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales derivados del Plan Nacional de Desarrollo (artículo 7º). Los secretarios de Estado y el jefe del Departamento del Distrito Federal, al dar cuenta anualmente del estado que guardan sus respectivos ramos, informarán del avance grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional, así como sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica y social en el campo de su competencia (artículo 8º).

En el artículo 2o. de la Ley de Planeación se señala:

“La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de fines políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” ^{18/}

En el artículo 3º. de la misma ley se hace una mayor precisión conceptual:

“Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.”

^{18/} Poder Ejecutivo Federal, Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.

“Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.”^{19/}

En el artículo 4º. se indica:

“Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.”^{20/}

En el artículo 5º se señala:

“El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan.”^{21/}

Los resultados de la planeación tendrán que informarse, tal y como se indica en el artículo 6º:

“El Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales.”

“En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior, incluyendo un apartado específico con todo lo concerniente al cumplimiento de las disposiciones del artículo 2 Constitucional en materia de derechos y cultura indígena.”

“El contenido de las Cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal deberá relacionarse, en lo conducente, con la información a que aluden los dos

^{19/} Id.

^{20/} Id.

^{21/} Id.

párrafos que anteceden, a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional referentes a las materias objeto de dichos documentos.” ^{22/}

En el artículo 7 se indica que:

“El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales que, conforme a lo previsto en el Artículo 27 de esta ley, deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.” ^{23/}

En el artículo 12 de la Ley de Planeación se señalan que:

“Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevarán a cabo, en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.’

“Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.’

En el artículo 13 de la Ley se indica que:

“Las disposiciones reglamentarias de esta Ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas a que se refiere este ordenamiento.’ ^{24/}

De acuerdo con este ordenamiento, corresponde a la SHCP coordinar las actividades de planeación nacional; elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias de la Administración Pública Federal (APF) y de los gobiernos de los estados, así como

^{22/} Id.

^{23/} Id.

^{24/} Ibid.

los planteamientos que formulen los grupos sociales interesados; proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación de los gobiernos estatales y municipales; cuidar que el Plan y los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) mantengan congruencia en su enumeración y contenido; elaborar los programas anuales para la ejecución del Plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto presenten las dependencias coordinadoras de sector y los gobiernos estatales; y verificar periódicamente la relación que guarden los programas y proyectos de las diversas dependencias y entidades de la APF, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales, a fin de corregir las desviaciones detectadas durante el proceso de evaluación del SNPD y ajustar, en su caso, el Plan y los programas sectoriales e institucionales de mediano y corto plazos.

Las reformas Constitucionales promovidas por el Ejecutivo Federal así como la expedición de la Ley de Planeación representaron las bases jurídicas para el establecimiento de la planeación en un sistema.

3.4 El Sistema Nacional de Planeación Democrática

En la Ley de Planeación se establecen los principios que regirán las actividades de planeación, las líneas generales y bases organizativas para el funcionamiento del SNPD.

El SNPD fue instituido en forma oficial y obligatoria en la Ley de Planeación, a partir de las reformas a la Constitución Política (artículo 26), y proporciona al gobierno federal el marco conceptual que requiere para promover la acción eficaz, eficiente y congruente de sus dependencias y entidades, con respecto a los propósitos y prioridades del desarrollo nacional, sectorial y regional, mediante las vertientes de obligación dentro del propio sector público, de coordinación con los gobiernos estatales, y de concertación e inducción con los sectores social y privado.^{25/}

^{25/} Secretaría de Programación y Presupuesto, **El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo**, México, 1981, pp. 17, 18 y 29-34

Así, en cumplimiento al mandato del artículo 26 Constitucional, en 1984 se edita el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) el cual tiene la finalidad de:

- “Proponer una base conceptual homogénea para todas las actividades de planeación que se realizan en el sector público;
- “Difundir los componentes e instrumentos esenciales del Sistema, los vínculos y relaciones que se establecen dentro de él y los mecanismos de participación en todas las etapas del proceso de planeación;”
- “Sintetizar los avances que se han obtenido durante la puesta en marcha del sistema;”
- “Precisar las principales líneas de trabajo necesarias para continuar consolidando al sistema.” ^{26/}

Dentro del SNPD se ha definido un esquema participativo que incorpora a los responsables de la ejecución en la evaluación de sus acciones, se llevan a cabo en cada uno de los tres niveles de la estructura institucional del Sistema, que son: global, sectorial e institucional.

Dentro del proceso de planeación establecido en el sistema se distinguen actividades específicas en cuatro etapas:

- A. Formulación
- B. Instrumentación
- C. Control
- D. Evaluación

A *Formulación*

Es el conjunto de actividades que se desarrollan en la elaboración del Plan Nacional y los Programas de Mediano Plazo.

El Plan Nacional “comprende la preparación de diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional, la definición de objetivos y las prioridades del desarrollo,

^{26/} Ibid. p. 16.

tomando en cuenta las propuestas de la sociedad; el señalamiento de estrategias y políticas congruentes entre sí.

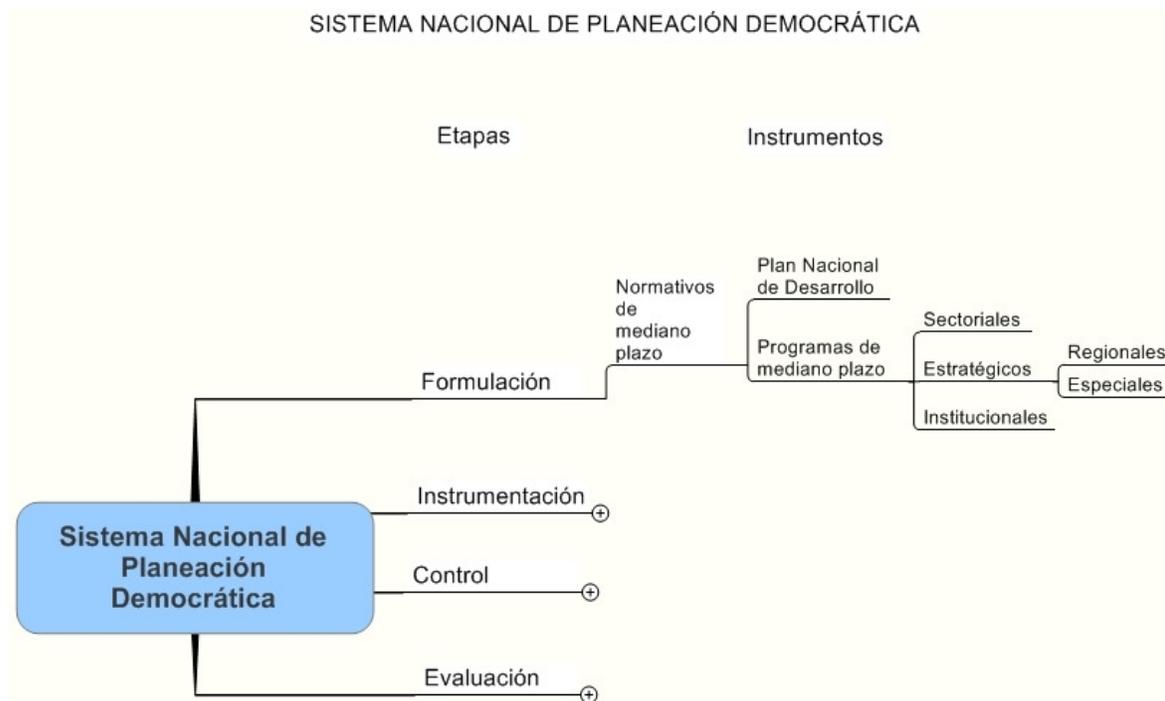
“Los programas de mediano plazo comprenden la determinación de metas de plazos de mediano y corto, así como la previsión de los recursos a utilizar.” ^{27/}

En este esquema se perfila el ordenamiento de las tareas y responsabilidades de los tres niveles de la estructura institucional.

Los instrumentos para el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática que se utilizan en el proceso de planeación se describen en el esquema 1:

^{27/} Ibid.

ESQUEMA 1



FUENTE: Elaboración propia con base en información del **El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo** editado en México por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

B Instrumentación

Es el conjunto de acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el cumplimiento de los objetivos y propósitos contenidos en el Plan y los programas.

La instrumentación en el programa anual tiene lugar a través de cuatro vertientes: obligación, coordinación, concertación e inducción.

Obligación: comprende el conjunto de acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el cumplimiento de los objetivos y propósitos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas

Los instrumentos más representativos de esta vertiente son los programas presupuesto de cada dependencia o entidad, el presupuesto federal, las leyes de ingresos de la Federación y los acuerdos institucionales que celebran dependencia y entidades entre sí, pero además se rige por:

- ❖ Los programas de trabajo administrativos de las secretarías y entidades, cuyos contenidos deben estar concebidos para instrumentar a los documentos de planeación, y por;
- ❖ Las disposiciones jurídicas y administrativas, desde la Ley Orgánica de la administración Pública Federal (LOAPF) hasta los distintos reglamentos de las secretarías y entidades.

Coordinación: Abarca las acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en las entidades federativas y que se convierten en el objeto de los Convenios Únicos de Desarrollo celebrados por el ejecutivo Federal y los Gobiernos Estatales, con el propósito de hacer compatibles tareas comunes de la Federación y los Estados, derivadas del contenido de sus respectivos planea y programas.

Concertación: Comprende las acciones del Plan Nacional y los programas de mediano plazo, cuyos alcances y condiciones se especifican en los programas anuales, que serán objeto de convenios o contratos con los particulares o los grupos sociales organizados interesados en la ejecución concertada de los objetivos y propósitos del propio Plan y programas.

Inducción: Incluye la ejecución de aquellos instrumentos y acciones económico sociales, normativos y administrativos que utiliza y desarrolla el Gobierno Federal para inducir determinados comportamientos de los sectores social y privado, con objeto de que hagan compatibles sus acciones con lo propuesto en el Plan y en los programas. ^{28/}

Los instrumentos para el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática que se utilizan en este proceso se describen en el esquema 2:

ESQUEMA 2

^{28/} Ibid. pp. 18-20.



FUENTE: Elaboración propia con base en información del **El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo** editado en México por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

C Control

“Es el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y los programas. El control es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación. Ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos, contenidos en el Plan, los programas y los presupuestos de la administración Pública.” ^{29/}

Para el efecto, existen dos grandes tipos de control: el control normativo administrativo y el control económico social.

^{29/} Ibid. P. 21.

La aplicación del primer tipo de control corresponde a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) ^{30/} y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y su propósito es vigilar el cumplimiento de la normatividad que rige las acciones y operación de las dependencias y entidades de la APF en aspectos administrativos, contables, financieros, jurídicos y de planeación. Por lo tanto, constituye un importante instrumento para promover la eficacia, transparencia y racionalidad de las acciones de las dependencias y entidades públicas para el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en sus programas.

En cuanto al segundo tipo de control, a cargo de la SHCP en el nivel global, de las dependencias coordinadoras de sector en el nivel sectorial, y de las unidades de planeación de las dependencias y entidades en el nivel institucional, su propósito es vigilar que exista congruencia entre el PND y los programas que se generen en el SED, y que los efectos económicos y sociales derivados de la ejecución de los programas y presupuestos, por parte de las dependencias y entidades de la APF, efectivamente se dirijan hacia el cumplimiento de los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

^{31/}

Los instrumentos para el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática que se utilizan en el proceso de control se describen en el esquema 3:

^{30/} Actualmente Secretaría de la Función Pública (SFP).

^{31/} Secretaría de Programación y Presupuesto, **El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo**, México, 1981, p. 39 y 40

ESQUEMA 3



FUENTE: Elaboración propia con base en información del **El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo** editado en México por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

D Evaluación

“Es el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del Plan y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del Sistema mismo. El lapso regular para llevar a cabo una evaluación será de un año, después de la aplicación de cada programa anual.”

“Las actividades fundamentales de la evaluación son: cotejar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos al final del periodo correspondiente; verificar el cumplimiento de objetivos del programa y medir su efecto en otros programas; retroalimentar el siguiente ciclo de instrumentación, a efecto de revisar los recursos erogados, las políticas aplicadas y la congruencia entre las acciones e instrumentos para asegurar que los resultados sean los esperados.”

“La evaluación representa una herramienta indispensable de síntesis e integración para valorar el impacto de las acciones del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas, tomando en cuenta la información proporcionada por los mecanismos de control para cuantificar el grado de cumplimiento de los objetivos generales y específicos; el papel de las decisiones de política para alcanzar ciertos fines; así como la cantidad de recursos asignados.” ^{32/}

Con relación al SNPD, la evaluación aporta elementos que permiten valorar su funcionamiento e indican el grado de integración de planeación y la adecuación de las acciones de corto plazo con lo formulado para el mediano plazo, así como confrontar los resultados del PND con lo planeado originalmente por la sociedad en los distintos niveles del sistema.

Respecto de esta etapa, en el SNPD se distinguen dos tipos de evaluación: la normativa y administrativa, a cargo de la SFP y la SHCP; y la económica y social, que realizan la SHCP, los coordinadores de sector y las unidades de planeación de las dependencias y entidades de la APF.

Los instrumentos para el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática que se utilizan en el proceso de evaluación se describen en el esquema 4:

^{32/} Ibid. pp. 23 y 24.

ESQUEMA 4



FUENTE: Elaboración propia con base en información del **El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo** editado en México por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los tres primeros informes se entregan rigurosamente al Congreso de la Unión en las fechas señaladas por la Ley a fin de informarle acerca de los resultados de la gestión gubernamental: el Informe de Gobierno (el 1º de septiembre), el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (en el mes de marzo) y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (en el mes de abril a partir de 2009).

Estos tres informes constituyen los principales instrumentos de evaluación del SNPD y proporcionan al Congreso de la Unión elementos cuantitativos y cualitativos para la fiscalización de las acciones del gobierno federal con relación a los objetivos y prioridades de la planeación nacional.^{33/} Con base en la evaluación de los resultados programático-presupuestales que se reportan en la Cuenta de la

^{33/} Ibid. pp. 41-43.

Hacienda Pública Federal, la Cámara de Diputados contribuye, por conducto de la ASF, a retroalimentar el proceso integral de planeación nacional.

El primer paso para institucionalizar la planeación en México, a partir de la Reforma Administrativa, fue la formulación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (PGD), en el cual se exponía claramente la concepción de la planeación integral del desarrollo como mecanismo para definir objetivos, prioridades, metas, instrumentos, recursos y obligaciones en el tiempo y en el espacio.

El PGD era congruente con los esfuerzos realizados desde 1976 por el Ejecutivo Federal para implantar la técnica de presupuesto por programas en México, y recogía las experiencias derivadas de las fórmulas de coordinación de acciones con los gobiernos de los estados, y de inducción y concertación con los sectores social y privado, así como los lineamientos contenidos en los diversos planes y programas nacionales, sectoriales e institucionales existentes (vertiente obligatoria), entre los que destacan el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, los planeas anuales del Sector Agropecuario y Forestal, el Programa Nacional de Empleo, el Plan Nacional de Turismo, el Plan de Desarrollo Urbano del distrito Federal, el Programa Nacional de Productividad, el Programa Nacional de Capacitación, el Plan Nacional de Fomento Cooperativo, el Programa de Energéticos, el Programa del Sector Educativo, el Plan Nacional de Comunicaciones y Transportes y el Plan de Agroindustrias.^{34/}

3.5 Orígenes del sistema de evaluación del desempeño en México

En México, el sistema presupuestario contemporáneo tiene su origen en la reforma administrativa de 1976, cuando se introdujo el Presupuesto por Programas (PPP) para apoyar la planeación nacional. El PPP definía una serie de funciones y subfunciones gubernamentales que se alineaban

^{34/} Secretaría de Programación y Presupuesto, **El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo**, México, 1981. pp. 24 y 25.

con la misión de la dependencia o entidad. A partir de ello, se diseñaban programas a los que se fijaban metas y costos.

El PPP representó un avance en la manera de presupuestar. Su cultura está fuertemente arraigada entre los servidores públicos presupuestarios y se utiliza aún mucho el lenguaje de ese modelo de presupuestación.

En 1996, se llevó a cabo la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP) en México, que buscó que el presupuesto incorporara una serie de técnicas modernas de gestión, como la planeación estratégica, la orientación al cliente, los indicadores de desempeño y la administración por objetivos. La RSP definió una Nueva Estructura Programática (NEP) que alineaba las funciones estratégicas del Gobierno Federal con los programas y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

En el sexenio pasado se mantuvo la NEP. La estructura programática fue perfeccionada y el proceso presupuestario se convirtió en un Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP). Además, se estableció un sistema de metas presidenciales mediante el cual los titulares de las dependencias y entidades se comprometían a cumplir metas de desempeño definidas con la Presidencia. Sin embargo, las metas eran comprometidas al margen del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), lo que originaba presiones al presupuesto.

En 1998 se creó el Sistema de Evaluación del Desempeño, con el propósito de medir los resultados de la gestión pública. Sin embargo, no siempre existió congruencia entre los objetivos y resultados de los programas sectoriales y los establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación y el PEF.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), aunque se han fortalecido las etapas del proceso presupuestario federal, resulta impostergable contar con un sistema que garantice de forma plena y permanente que los recursos públicos no sólo cumplan con los fines para lo que son destinados, sino que la ciudadanía reciba y perciba con toda oportunidad sus beneficios y resultados. Ya no bastaba con saber en qué se emplean los recursos provenientes de

los contribuyentes, y de la renta petrolera, sino también qué es lo que se logra con esos fondos y a quién benefician.

Bajo estas consideraciones, el Gobierno Federal determinó adoptar un sistema de Presupuesto Basado en Resultados (PBR) para la Administración Pública Federal, el cual consiste en un conjunto de procesos e instrumentos que permitirán que las decisiones involucradas en el presupuesto incorporen sistemáticamente consideraciones sobre los resultados en la aplicación de los recursos públicos, y que motiven a las instituciones públicas a lograrlos.

El PBR significa un proceso basado en consideraciones objetivas para la asignación de fondos, con la finalidad de fortalecer las políticas, programas públicos y desempeño institucional cuyo aporte sea decisivo para generar las condiciones sociales, económicas y ambientales para el desarrollo nacional sustentable; en otras palabras, el PBR busca modificar el volumen y la calidad de los bienes y servicios públicos mediante la asignación de recursos a aquellos programas que sean pertinentes y estratégicos para obtener los resultados esperados.

El PBR tiene como características principales las siguientes:

- Conduce el proceso presupuestario hacia resultados. Define y alinea los programas presupuestarios y sus asignaciones a través del ciclo planeación–programación–presupuestación–ejercicio–control–seguimiento–evaluación–y rendición de cuentas;
- Considera indicadores de desempeño y establece una meta o grupo de metas de actividades y programas presupuestarios, a las cuales se le asigna un nivel de recursos compatibles con dicha meta;
- Provee información y datos sobre el desempeño. Permite comparaciones entre lo observado y lo esperado;
- Propicia un nuevo modelo para la asignación de recursos, mediante la evaluación de los resultados de los programas presupuestarios; y,

-
- Prevé llevar a cabo evaluaciones regulares o especiales, acorde con las necesidades específicas de los programas.

Sobre el PBR las primeras aplicaciones se dieron en países desarrollados, por lo que las experiencias más exitosas se registran en la Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Austria y Suecia. En América Latina el PBR llegó más tarde, motivado por el interés de encontrar nuevas formas de elevar el rendimiento de los recursos públicos tras años de ajustes fiscales y una reactivación de las demandas sociales insatisfechas.

El PBR tiene como objetivos, buscar que la definición de programas y proyectos se derive de un proceso secuencial alineado con la planeación-programación; establecer bajo esta lógica objetivos estratégicos e indicadores; asignar recursos considerando la evaluación de los resultados alcanzados, y revisar la manera en que las unidades del sector público ejercen los recursos asignados.

Como parte de PBR y en cumplimiento del artículo Sexto Transitorio de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en marzo de 2007 la SHCP presentó a la H. Cámara de Diputados la Propuesta del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED),

Este sistema se define como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de las metas y objetivos, con base en los indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y proyectos.

En su propuesta, la SHCP señaló que desde la plataforma del gasto, el SED permitirá apreciar la productividad del Gobierno Federal mediante la utilización de los recursos públicos presupuestarios. Es, por lo tanto, una forma de integrar y aplicar el presupuesto concentrándose en lo que el Estado debe atender en beneficio de la población.

De acuerdo con la propuesta presentada por la SHCP a la Cámara de Diputados, el SED comprenderá todas las etapas del ciclo presupuestario y contribuirá a fortalecer y mejorar cada

una de ellas, toda vez que a partir del uso de indicadores, se incentivará que el presupuesto se asigne en funciones de resultados concretos que se puedan evaluar objetivamente, de esta manera se dispondrá de mejores elementos para que los recursos se destinen a los programas que generen los mayores beneficios; permitirá definir mejores indicadores para establecer compromisos de gobierno con la sociedad y dar seguimiento a su cumplimiento. Los indicadores deberán formar parte del PEF e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública, explicando las causas de las variaciones y deberán ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de recursos. Asimismo, se promoverá la rendición de cuentas y la transparencia, toda vez que los ciudadanos y los contribuyentes contarán con información más accesible sobre el destino y los resultados del presupuesto.

El SED deberá concluir su implantación durante el ejercicio fiscal de 2008, por lo que su aplicación plena se observará en los trabajos de concertación, definición y envío de las estructuras programáticas, correspondiente al ejercicio fiscal de 2009. Con la emisión de la propuesta del SED se marca el comienzo de las responsabilidades conjuntas de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Con el SED, el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, la SFP y del Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL), dispuso la adopción del PBR como el inicio de un nuevo tipo de gestión pública para resultados que modifica y mejora de manera estructural el proceso de planeación, programación, presupuestación, aprobación y ejercicio presupuestario, y que tiene como una de sus principales vertientes la evaluación de los programas de gobierno.

En el marco de la implementación e implantación del SED y del PBR, y tomando en cuenta, entre otras consideraciones, que la evaluación de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades se lleva a cabo con base en el SED, el cual es obligatorio para los ejecutores del gasto, con el propósito de realizar una valoración objetiva del desempeño de las políticas públicas bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, conforme a indicadores estratégicos y de gestión, y que los resultados obtenidos mediante el seguimiento y evaluación de los programas federales, permiten orientar

adecuadamente las actividades relacionadas con el proceso de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control del gasto público federal, así como determinar y aplicar las medidas que se requieran para hacer más eficientes y eficaces las políticas públicas, el 30 de marzo de 2007 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, con el objeto de regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En el contexto del nuevo proceso presupuestario, en julio de 2007, la SHCP notificó a las dependencias de la Administración Pública Federal, los Lineamientos Generales para el Proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2008, en donde se estableció que la integración del PEF 2008 se realizaría en el marco del PBR y del SED previsto en los artículos 2 fracción LI, 111 y Sexto Transitorio de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Asimismo, se establecen las directrices generales para avanzar hacia el PBR y el SED.

La evaluación de la ejecución de los programas y presupuestos constituye la primera vertiente del SED y será obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. De acuerdo con la SHCP en una primera etapa, la evaluación del desempeño deberá tomar como base los 124 principales programas ejecutados por las dependencias, los cuales totalizan 235.7 miles de millones de pesos que representan el 27% del gasto programable, excluyendo los servicios personales, las aportaciones federales y las asignaciones a los ramos autónomos.

En el corto plazo, el PBR y el SED incorporarán en el Proyecto de PEF para el ejercicio fiscal de 2009, entre otros, los elementos siguientes:

- Nuevos y mejores indicadores que denoten la aplicación de las herramientas metodológicas del SED, una mejor alineación y consistencia con el PND 2007-2012 y la programación sectorial, así como los resultados de la revisión a la pertinencia y estrategia de los programas.

-
- Una iniciativa estratégica de acciones de mejora en la gestión de las dependencias y entidades, con medidas y resultados cuantificables.
 - Recomendaciones derivadas de las evaluaciones realizadas en 2007 y 2008 a distintos programas presupuestarios.
 - Una Propuesta de Programa Anual de Evaluación (PAE)
 - Disposiciones concretas de austeridad y disciplina presupuestaria que generen ahorros y hagan más eficiente el quehacer de la administración pública.

Ahora bien, las evaluaciones requieren de controles internos y de supervisión de las auditorías. Esto debe convertirse en un procedimiento ordenado y racional que permita la confiabilidad de los resultados.

4. Los tipos de control y la evaluación

El control gubernamental se ha consolidado como uno de los instrumentos formales del procesos de planeación para el desarrollo económico y social, principalmente en países en vías de desarrollo, con base en la retroalimentación que tiene lugar a partir de la supervisión y evaluación de las acciones ejecutadas por las instituciones gubernamentales para atender las diversas necesidades básicas de la sociedad, proporcionar mejores niveles de vida a la población, y orientar e inducir la actividad de los sectores social y privado; así como de la aplicación racional de los recursos públicos destinados para dichos efectos.

Si como resultado del control gubernamental se detectan deficiencias, ineficiencias o irregularidades tanto en el manejo y registro de los fondos públicos como en los procesos administrativos y programáticos de las instituciones públicas, corresponde a los órganos responsables del control promover la adopción de las medidas correctivas y/o preventivas procedentes.

Existen diversos tipos de control gubernamental que pueden clasificarse de acuerdo con el ámbito en que se ejercen en interno y externo.

4.1 El control interno de los Poderes de la Unión y Órganos Autónomos

El control interno lo realizan los órganos de la propia institución o firmas de consultores externos contratados por los directivos de ésta con el propósito de ayudarla a lograr sus objetivos y metas.

En México, el control interno se aplica en los tres niveles del Gobierno Federal: global, sectorial e institucional.

En el nivel global por las secretarías de la Función Pública (SFP) y de Hacienda y Crédito Público (SHP), con base en las atribuciones que para el efecto les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En los niveles sectorial e institucional por las unidades de contraloría

interna, en el caso de las dependencias; y por las contralorías internas o generales en el caso de las entidades paraestatales, con fundamento en las atribuciones establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; la Ley de Entidades Paraestatales; los Reglamentos Internos de las dependencias y los Manuales de Organización y Estatutos Orgánicos de las entidades paraestatales, principalmente.

4.1.1 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

En el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se indica que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se deposita la organización de los negocios de orden administrativo de la federación a cargo de las secretarías de estado y la definición de las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación; es decir, en esta Ley se organiza la estructura de la Administración Pública Federal (APF), a fin de precisar atribuciones y mejorar la condición intersecretarial.

Lo anterior debido a que la administración mexicana no es un poder arbitrario, es una organización estatal al servicio de la nación y de sus habitantes, en virtud de las disposiciones constitucionales. Para el cumplimiento de sus fines, en la Constitución Política se han previsto diversas instituciones que en su conjunto integran la administración pública federal.

La Secretaría de la Función Pública tiene como misión consolidar un Gobierno honesto, eficiente y transparente. Para que esté en posibilidades de cumplir con su misión, en el artículo 37 de la Ley se le otorgan las atribuciones siguientes:

“Artículo 37.- A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. “Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;

-
-
- II. “Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal;
 - III. “Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
 - IV. “Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;
 - V. “Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;
 - VI. “Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa;
 - VII. “Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;
 - VIII. “Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y

-
-
- ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;
- IX. “Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- X. “Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;
- XI. “Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;
- XII. “Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;
- XIII. “Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;
-
-

-
-
- XIV. “Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;
- XV. “Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;
- XVI. “Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;
- XVII. “Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;
- XVIII. “Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- XVIII Bis.- “Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal;
- XIX. “Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;
-
-

-
-
- XX. “Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;
- XXI. “Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;
- XXII. “Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;
- XXIII. “Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;
- XXIV. “Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente;
- XXIV bis. “Reivindicar los bienes propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República;
- XXV. “Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquella genere;
- XXVI.- “Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico, y
-
-

XXVII. “Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.” ^{35/}

En cuanto a la SHCP, las atribuciones que en materia de control le confiere la Ley son básicamente las siguientes:

“Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. “Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;
- II. “Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;
- III. “Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- IV. “(Derogada);
- VI. “Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;
- VII. “Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;*
- VIII. “Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito;
- XIV. “Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

^{35/} **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, reforma publicada en el DOF el 1 de diciembre de 2007.

-
-
- XV. “Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;
- XVI. “Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;
- XVII. “Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;
- XVIII. “Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;
- XIX. “Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica, así como establecer las normas y procedimientos para su organización, funcionamiento y coordinación;
- XX. “Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;
- XXI. “Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal;
- XXII. “(Derogada);
- XXIII. “Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;
- XXIV. “Ejercer el control presupuestal de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro, y
-
-

XXV. “Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.”³⁶

4.1.2 Ley Federal de Entidades Paraestatales

En el artículo 62^{37/} de esta ley se establecen los lineamientos siguientes para los órganos de control interno de las entidades paraestatales:

Los órganos de control interno serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo,^{38/} de la cual dependerán los titulares de dichos órganos y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, de acuerdo a las bases siguientes:

I. Recibirán quejas, investigarán y, en su caso, por conducto del titular del órgano de control interno o del área de responsabilidades, determinarán la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad e impondrán las sanciones aplicables en los términos previstos en la ley de la materia, así como dictarán las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos de la entidad respecto de la imposición de sanciones administrativas.

Dichos órganos realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos Tribunales Federales, representando al Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;^{39/}

II. Realizarán sus actividades de acuerdo a reglas y bases que les permitan cumplir su cometido con autosuficiencia y autonomía, y

^{36/} Ibid.

^{37/} Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996.

^{38/} Actualmente Secretaría de la Función Pública.

^{39/} Actualmente Secretaría de la Función Pública.

III. Examinarán y evaluarán los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; efectuarán revisiones y auditorías, vigilarán que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectúen conforme a las disposiciones aplicables; presentarán al Director General, al Órgano de Gobierno y a las demás instancias internas de decisión, los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizados.

4.1.3 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)

En abril de 2006 se publicó la LFPRH, instrumento que plantea un nuevo enfoque del proceso presupuestario a partir de los temas siguientes:

- Establecer los principios del equilibrio presupuestario y de responsabilidad hacendaria.
- Alinear y regular las etapas del proceso presupuestario: planeación, programación, presupuesto, ejercicio, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.
- Establecer un adecuado registro, valuación y conservación del patrimonio de la federación mediante un sistema de contabilidad acumulativa.
- Mejorar la calidad del gasto a través del desempeño que permita identificar la eficacia, eficiencia, economía, la caída en la administración y el impacto social.

En el artículo 6.- se indica que: "El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, estará a cargo de la programación y presupuestación del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades. El control y la evaluación de dicho gasto corresponderán a la Secretaría y a la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones. Asimismo, la Función Pública inspeccionará y vigilará el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de las que de ella emanen, respecto de dicho gasto."^{40/}

^{40/} Diario Oficial de la Federación, abril de 2006.

Por lo que se refiere al propósito de mejorar la calidad del gasto a través de la evaluación del desempeño, la LFPRH incorpora disposiciones, que norman el proceso presupuestario, particularmente en el Título Sexto, Capítulo II de la Evaluación, señala como eje el Sistema de Evaluación al Desempeño (SED), al que define como: el “conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.” ^{41/}

El mismo ordenamiento legal, establece reglas claras para que, desde la programación y presupuestación, se busque la congruencia de los POA-PEF con los respectivos programas sectoriales y de éstos con el PND.

“Artículo 110.- La Secretaría realizará bimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades. Las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por la Función Pública y las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados.

“Para efectos del párrafo anterior, el Ejecutivo Federal enviará bimestralmente a la Cámara de Diputados la información necesaria, con desglose mensual.

“Artículo 111.- La Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente, al menos cada bimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas.

^{41/} Ibid.

“Dicho sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior del presente artículo será obligatorio para los ejecutores de gasto. Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes bimestrales, desglosados por mes, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley. La Secretaría y la Función Pública emitirán las disposiciones para la aplicación y evaluación de los referidos indicadores en las dependencias y entidades; los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de administración.

“Los indicadores del sistema de evaluación del desempeño deberán formar parte del Presupuesto de Egresos e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico.

“Los resultados a los que se refiere este artículo deberán ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos.” ^{42/}

En este contexto, destaca por su importancia lo dispuesto en el artículo 27 de la LFPRH que determina que los anteproyectos deberán sujetarse a una estructura programática, la cual contendrá como mínimo:

- I. “Las categorías, que comprenderán la función, la subfunción, el programa, la actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa, y
- II. “Los elementos, que comprenderán la misión, los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño y la unidad responsable, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas sectoriales.”

“La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales. Deberán diferenciarse los indicadores y metas de la

^{42/} Ibid.

dependencia o entidad de los indicadores y metas de sus unidades responsables. Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.”

^{43/}

La información contenida en la estructura programática además de ser el insumo fundamental para la evaluación del desempeño, también lo es para identificar los resultados que los ejecutores del gasto se proponen alcanzar en términos de funciones, programas y actividades gubernamentales, con objetivos, metas e indicadores precisos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y de sus resultados en la Cuenta Pública.

4.1.4 Sistema de evaluación del desempeño en México en el control interno

La implementación de acciones orientadas a conseguir una Administración Pública Federal cuyo objetivo central sea el logro de resultados tendientes a mejorar la calidad e impacto del gasto público; así como, los niveles de eficiencia, eficacia, productividad y economía; son relativamente nuevas en México.

El Gobierno Federal, entendiendo la importancia del control de gestión basado en resultados, y reconociendo el derecho que poseen los ciudadanos a conocer el destino e impacto de los recursos públicos, ha considerado como tarea prioritaria la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

En el ejercicio 2006, se promulgó la Ley Federal de Presupuesto y la Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento, estableciéndose de manera obligatoria para la totalidad de las instituciones de la

^{43/} Ibid.

Administración Pública Federal (APF), la Evaluación del Desempeño con base en indicadores de resultados.

Las disposiciones normativas de resultados, prácticamente contemplan la evaluación de resultados como componentes del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Para realizar una implementación exitosa del SED, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Función Pública (SFP) en forma coordinada, revisaron los diferentes sistemas y tipos de evaluación implementados por la APF, así como las experiencias de otros países en materia de Evaluación del Desempeño, principalmente en Estados Unidos de América, Canadá, países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y los países latinos de Argentina y Chile.

Posteriormente en mayo de 2006, con el apoyo y asesoría del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se definieron los componentes y el modelo de evaluación del desempeño para México; modelo que se concluyó; en febrero de 2007, en concibiéndose como un Conjunto de Elementos Metodológicos, en los que además de la SHCP y la SFP, deberían participar la Presidencia de la República, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

El SED se define como el “conjunto de elementos metodológicos para la valoración objetiva del desempeño de los programas, metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer su impacto social.

“Beneficios

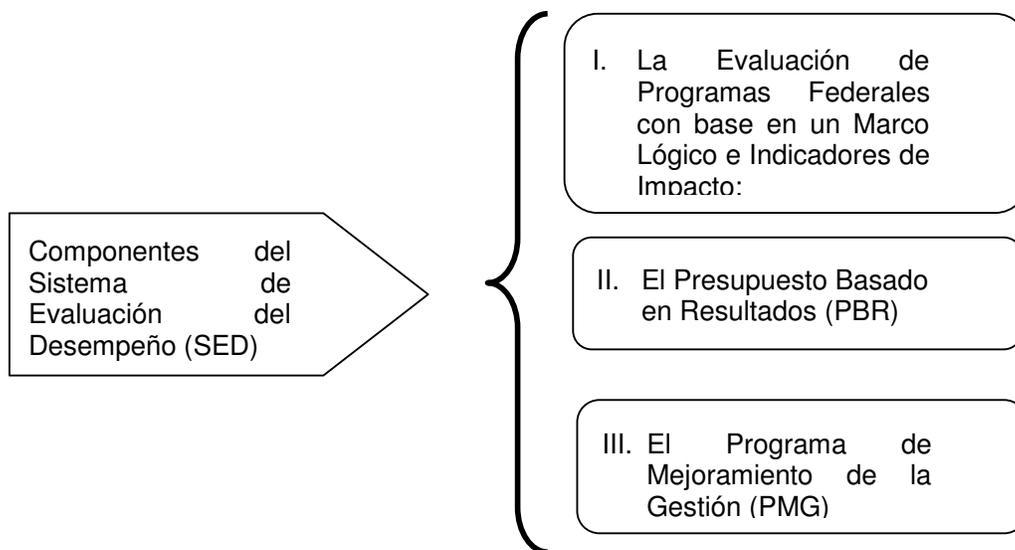
- “Ayuda a conocer la situación e impacto real de los programas de gobierno y, a guiar los esfuerzos de mejora.
- “Útil para desarrollar presupuestos basados en resultados

- “Información usada por el Titular del Ejecutivo, funcionarios públicos, entidades ejecutoras, autoridades presupuestarias y el Congreso para la toma de decisiones.
- “Sirve para formular recomendaciones, y readecuar políticas y programas de gobierno.
- “Se traduce en acciones de mejora de la gestión.
- “Facilita la rendición de cuentas con la ciudadanía y principalmente los a beneficiarios.” ^{44/}

El 30 de marzo de 2007 se sometió a consideración de la H. Cámara de Diputados la propuesta del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), así como el cronograma de actividades.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados remitió, en junio de 2007, sus observaciones a la propuesta. La SHCP y la SFP atendieron dichas sugerencias, determinándose como componentes del SED los descritos en el esquema 5:

ESQUEMA 5



FUENTE: Elaboración propia con base en información del **Sistema de Evaluación del Desempeño**.

^{44/} Secretaría de la Función Pública, **Evaluación del Desempeño en el Sector Público**, octubre de 2007.

Los artículos 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y 25 de su Reglamento (RLFPRH), establecen la estructura funcional programática a la que deben sujetarse los programas presupuestarios, la cual se integra por cinco elementos:

1. Misión;
2. Objetivo;
3. Meta;
4. Unidad Responsable, y
5. Indicadores de Desempeño.

Con base en esto se busca articular el proceso de planeación-programación y presupuestación y avanzar hacia el Presupuesto Basado en Resultados, lográndose precisar los objetivos específicos y generales que se busca en la integración de los anteproyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En este contexto, la SHCP emite en julio de 2007 los Lineamientos Generales para el Proceso de Programación y Presupuestación para el ejercicio Fiscal 2008, y en agosto de 2007 da a conocer el Manual de Programación y Presupuesto 2008, y diseña el Sistema de Captura y Seguimiento de la Apertura Programa Programática Presupuestaria y la matriz de Indicadores Estratégicos y de Gestión.

Componentes del SED:

1. La evaluación de Programas Federales con base en un Marco Lógico e Indicadores de Impacto, tiene como sustento la disposición del párrafo segundo del artículo 111 de la LFPRH que establece que es obligatorio para los ejecutores de gasto incorporar indicadores para evaluar los resultados, y la SHCP y la SFP serán las responsables de emitir las disposiciones para la aplicación y evaluación de los referidos indicadores en las dependencias y entidades. Se vincula además con lo dispuesto en el artículo 26, párrafo segundo del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2007, donde se indica que el Consejo Nacional de Evaluación

(CONEVAL), en coordinación con las SHCP y la SFP, emitirán los lineamientos para las evaluaciones, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, así como los objetivos estratégicos de los programas sociales que operan las dependencias y entidades de la APF.

En cumplimiento a esta disposición, el 30 de marzo de 2007, la SHCP, la SFP y el CONEVAL publicaron en el DOF los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la APF (LGEPFAPF) con objeto de regular la elaboración de los objetivos estratégicos, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, así como la evaluación de los programas de las dependencias de la Administración Pública Federal.

Así mismo los LGEPFAPF, en sus artículos cuarto, quinto, sexto y séptimo transitorios, establecieron plazos perentorios para iniciar las evaluaciones en 2007 entre ellos destacan los siguientes:

Artículo cuarto.- la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Función Pública, y el Consejo en el ámbito de su competencia, deberán emitirlas en los siguientes plazos:

- I. Los lineamientos específicos a que se refiere el lineamiento noveno, primer párrafo, se emitirán a más tardar el último día hábil de junio de 2007;
- II. El Programa Anual de Evaluación para el ejercicio 2007, deberá emitirse a más tardar el último día de abril;
- III. El modelo de convenio a que se refiere el lineamiento vigésimo quinto, segundo párrafo, deberá darse a conocer a más tardar el último día hábil de septiembre de 2007, y
- IV. El modelo de términos de referencia a que se refiere el lineamiento trigésimo, primer párrafo, deberá darse a conocer a más tardar el último día hábil de abril de 2007.

Artículo quinto.- La Secretaría emitirá los criterios mencionados en el lineamiento séptimo, último párrafo, a más tardar el último día hábil de junio de 2007.

Artículo sexto.- En el ejercicio 2007 y para efectos de los numerales que a continuación se enuncian, las dependencias y entidades se sujetarán a lo siguiente:

- I. Respecto a la obligación señalada en el lineamiento sexto, deberán dar a conocer sus objetivos estratégicos y describir la forma en que cada uno de los programas contribuye al logro de dichos objetivos, a más tardar el último día hábil del mes de junio;
- II. La matriz de indicadores a que se refiere el lineamiento décimo primero, deberán presentarla el último día hábil de agosto;
- III. En el caso de los programas que iniciaron su operación en el ejercicio de 2007, deberán entregar el diagnóstico y la evaluación a más tardar el último día hábil de agosto del presente año a la Secretaría, a la Función Pública, y al Consejo en el ámbito de su competencia;
- IV. Deberán dar a conocer de forma permanente a través de sus respectivas páginas de Internet, en un lugar visible y de fácil acceso, los documentos y resultados de todas las evaluaciones externas existentes de sus programas federales a que se refiere el lineamiento vigésimo sexto, a más tardar el último día hábil de septiembre, y
- V. Con relación a la obligación prevista en el lineamiento vigésimo noveno del presente ordenamiento, los resultados de las evaluaciones de cada programa federal, deberán enviarse a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, a la Secretaría, a la Función Pública y al Consejo, a más tardar el último día hábil del mes de agosto.

Artículo séptimo.- Para efectos de lo dispuesto en el artículo 26, fracción II, párrafo primero, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, las dependencias y entidades deberán realizar a la totalidad de sus programas federales sujetos a reglas de operación, la primer evaluación de consistencia y resultados a que se refiere el

lineamiento décimo octavo del presente ordenamiento, y presentar sus resultados a más tardar el último día hábil de agosto de 2007.

2. Presupuesto Basado en Resultados (PBR): el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 lo define como un conjunto de procesos e instrumentos que permitirán que las decisiones involucradas en el presupuesto incorporen, sistemáticamente, consideraciones sobre los resultados obtenidos en la aplicación de los recursos públicos.

La SHCP señala que el PBR pretende que las definiciones de los programas presupuestarios se deriven de un proceso secuencial alineado con la planeación – programación, estableciendo objetivos, metas e indicadores en esta lógica, a efecto de hacer más eficiente la asignación de recursos, considerando la evaluación de los resultados alcanzados y la manera en que las dependencias y entidades ejercen los recursos públicos.

Los objetivos generales del PBR son:

- Presupuesto de Egresos realista y preciso.
- Avanzar en la cultura de planeación estratégica.
- Fortalecer los instrumentos para mejorar la orientación y asignación del gasto público.
- Establecer Convenios de Desempeño y de mejora con o dependencias y entidades.
- Mejorar la eficiencia del gasto público.
- Dar seguimiento constante al ejercicio de los recursos enfocados en los resultados.
- Asignar recursos en función de la relevancia estratégica y resultados de evaluaciones.

Uno de los aspectos más importantes y sin lugar a dudas un reto importante es la construcción de indicadores estratégicos y de gestión orientados a resultados. Para auxiliarse en esta tarea la SHCP definió una Matriz de Marco Lógico con base en una ficha técnica para los principales tipos de indicadores que se incorporarán al PBR.

El sustento jurídico del PBR está contenido en los artículos 24 y 28 de la LFPRH y 25 del RLFPRH, los cuales establecen la estructura funcional programática a la que deben sujetarse los programas presupuestarios y a través del cual se busca avanzar en esta materia. De estos ordenamientos destaca la precisión de los elementos que integran la estructura programática-funcional referida en el último artículo, como se indica a continuación.

Artículo 25. La estructura de los programas presupuestarios conforme a la clasificación funcional y programática se compone de los elementos siguientes:

“I. **Misión**, que incluye los propósitos fundamentales que justifican la existencia de la dependencia o entidad y, para efectos programáticos, se formula mediante una visión integral de las atribuciones contenidas en la ley orgánica u ordenamiento jurídico aplicable.

“Corresponderá a la dependencia coordinadora de sector, a través de su unidad de administración, supervisar el establecimiento de la misión a nivel del ramo. Las entidades, por conducto de sus unidades de administración, establecerán su correspondiente misión.

“La Secretaría determinará mediante disposiciones generales los criterios de vinculación de la misión con los programas presupuestarios;

“II. **Objetivo**, que identifica el propósito anual asociado al programa presupuestario en congruencia con las perspectivas de mediano plazo que se establezcan en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él deriven.

“En la formulación de los objetivos anuales, las dependencias y entidades estarán obligadas a identificar los objetivos y metas expresamente señalados en el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas, debiendo vincular los programas presupuestarios anuales con los objetivos de mediano plazo;

“III. **Meta**, que consiste en el propósito estratégico que refleja el compromiso concreto que asumen las dependencias y entidades para lograr el cumplimiento anual de los objetivos de los programas presupuestarios;

“IV. Indicador de desempeño, que consiste en la expresión cuantitativa o, en su caso, cualitativa, que establece un parámetro del avance en el cumplimiento de los objetivos y metas correspondientes a un índice, medida, cociente o fórmula con base anual. Dicho indicador podrá ser estratégico y de gestión, entre otros, en los términos siguientes:

- “a) Cobertura, que mide la proporción de atención sobre la demanda total que se alcanza con la producción del bien o servicio;
- “b) Eficiencia, que mide la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados y los insumos o recursos utilizados para su producción;
- “c) Impacto económico y social, que mide o valora el grado de transformación relativa lograda en el sector objetivo económico o social, en términos de bienestar, oportunidades, condiciones de vida, desempeño económico y productivo, o características de una población objetivo o potencial;
- “d) Calidad, que mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios públicos generados en la atención de la población objetivo, vinculándose con la satisfacción del usuario o beneficiario;
- “e) Equidad, que mide los elementos relativos al acceso, valoración, participación e impacto distributivo entre los grupos sociales o entre los géneros por la provisión de un bien o servicio, y

“V. Unidad responsable, el cual, como elemento programático, identifica a las unidades que realizan el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los indicadores de desempeño a nivel de dependencia o entidad. ^{45/}

Para operacionalizar esas disposiciones, en julio de 2007, la SHCP emitió los Lineamientos Generales para el Proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio 2008, y en agosto de 2007 dio a conocer el Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2008 y

^{45/} Diario Oficial de la Federación, reformas publicadas en el DOF el 5 de septiembre de 2007.

diseño el Sistema de Captura y Seguimiento de la Apertura presupuestaria y la Matriz de Indicadores Estratégicos y de Gestión.

Los Lineamientos Generales para el Proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio 2008 indican que la integración del PPEF 2008 se realizará en el marco del PBR y del SED previsto en los artículos 2, fracción LI, III y Sexto Transitorio de la Ley de Presupuesto.

3. Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), la SEP estableció que mediante este instrumento busca promover la modernización de la gestión pública a través de acciones que mejoren la eficiencia y eficacia de los recursos humanos y materiales de la Administración Pública Federal, así como mejorar continuamente los estándares de calidad en la prestación de servicios, bajo un conjunto de principios ordenadores, denominado Programa Marco, que permita identificar áreas de mejoramiento de la gestión, para todas las instituciones del Sector Público.

El PMG busca promover la modernización de la gestión pública por medio de acciones que mejoren la eficiencia y eficacia de los recursos humanos y materiales de la Administración Pública Federal, así como mejorar continuamente los estándares de calidad en la prestación de servicios, bajo un conjunto de principios ordenadores, denominado Programa Marco, que permita identificar áreas de mejoramiento de la gestión, comunes para todas las instituciones del Sector Público.

Para lograr ese propósito, el 1 de octubre de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la modificación del artículo 61 para señalar la obligación de los ejecutores del gasto de establecer un programa de mediano plazo que promueva la eficiencia y eficacia en la gestión pública de la APF.

Para cumplir esa disposición, la SFP definió el Programa Marco que las dependencias y entidades deben cumplir, determinando siete áreas estratégicas comunes de la gestión pública:

- I. Trámites y servicios públicos de calidad
- II. Mejora regulatoria interna
- III. Mejora regulatoria de trámites y servicios

-
- IV. Gobierno electrónico integrado
 - V. Racionalidad del Gasto en servicios generales
 - VI. Enajenación de bienes e inmuebles
 - VII. Racionalización de estructuras.

La inclusión del SED en la LFPRH representa un paso importante en la consolidación de los esquemas de evaluación del gasto en el sector público federal.

La Ley referida institucionaliza los esfuerzos realizados durante la última década al recuperar disposiciones dispersas en diferentes instrumentos normativos, estructurando un esquema ordenado en el que se parte de la premisa de que la definición de los indicadores para la evaluación de los objetivos de los programas debe realizarse desde el arranque del proceso presupuestario, considerando además una lógica interrelación entre los diferentes instrumentos de planeación de mediano y corto plazo y los programas anuales que se operacionalizan a través del presupuesto de egresos.

La creación de las disposiciones de la LFPRH para obligar a los ejecutores del gasto a llevar a cabo la evaluación del desempeño, responde al interés de la Cámara de Diputados por mejorar la calidad del ejercicio del presupuesto a través de la consecución de los objetivos y metas gubernamentales, mantener la responsabilidad hacendaria e impulsar la transparencia en el uso y destino de los recursos.

Por otra parte, es importante precisar que el SED es un instrumento de evaluación que forma parte del control interno que aplican los ejecutores del gasto público federal, y que es diferente a la evaluación del cumplimiento de los objetivos de los programas o evaluación del desempeño que realiza ex - post la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de acuerdo a sus facultades. Sin embargo, para efectos de la evaluación del desempeño que se deriva de la revisión de la Cuenta Pública, es favorable que se disponga de este instrumento, puesto que el SED permitirá contar con

información sistematizada y un marco ordenado de rendición de cuentas en materia de cumplimiento de objetivos y metas.

4.2 El control externo, la Cámara de Diputados

De acuerdo con las instancias que lo aplican, el control gubernamental es interno o externo. No se concibe un Estado moderno y democrático, si este adolece de órganos de control fiscal externo, no solo autónomos, orgánica y funcionalmente, sino deslastrados de las influencias político-partidistas. La existencia de sólidos y eficaces órganos de control fiscal externo, es una de las características del Estado moderno, y en buena medida, la magnitud de su trabajo refleja la salud de su régimen constitucional.

Los órganos de control fiscal externo son, a diferencia de los que realizan el control interno, aquellos que no forman parte de la administración activa, ubicándose fuera de ella y sin que exista ninguna especie de subordinación ó dependencia.

El control externo debe fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias ó demás normas aplicables a las operaciones que realiza la administración pública, así como para determinar también el grado de observancia de las políticas públicas.

De igual forma deben los órganos de control fiscal externo evaluar la eficiencia, eficacia, economía, calidad de sus operaciones y formular las recomendaciones necesarias para mejorarlo.

Por tanto, el control externo se ejerce desde una instancia distinta de la que administra y se llama superior cuando no existe una autoridad por encima de aquella que lo ejerce.

La Cámara de Diputados ejerce el control superior por conducto de la Entidad de fiscalización Superior de la Federación (ASF), que es el órgano técnico de la Cámara de Diputados, y que tiene como objetivo revisar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de manera objetiva, imparcial y

oportuna para merecer la confianza y credibilidad de la Honorable Cámara de Diputados y de la sociedad.

El marco jurídico del control gubernamental externo está constituido, por un lado, por el marco de las facultades legales con que cuenta la ASF para realizar sus funciones: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y su Reglamento; y por el otro, por el marco de actuación de la ASF en términos de los ordenamientos que debe considerar para la revisión de la Cuenta Pública, que incluye principalmente la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento; y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

4.2.1 Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relacionados con las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación

Artículo 73.- El congreso tiene facultad:

XXIV. Para reflexión expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación, y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;

Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;
- III. Derogada.
- IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, la modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez

aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

- V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren;

- VI. Derogada;

- VII. Derogada;

- VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Artículo 79.- La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

- I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y los 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 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.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización

que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

- II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

- III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

- IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves

que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en las asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo. ^{46/}

4.2.2 Ley de Fiscalización Superior de la Federación

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización Superior.

Artículo 2.- Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

- I. Poderes de la Unión: Los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, comprendidas en este último las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de la República;
- II. Cámara: La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;
- III. Auditoría Superior de la Federación: La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación;
- IV. Comisión: La Comisión de Vigilancia de la Cámara encargada de la coordinación y evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación;

^{46/} Diario Oficial de la Federación, abril de 2006.

-
-
- V. Entes públicos federales: Los organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes;
- VI. Entidades fiscalizadas: Los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales; los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales; (*Fracción reformada DOF 04-04-2005*)
- VII. Gestión financiera: La actividad de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, respecto de la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y en general, de los recursos públicos que éstos utilicen para la ejecución de los objetivos contenidos en los programas federales aprobados, en el periodo que corresponde a una Cuenta Pública, sujeta a la revisión posterior de la Cámara, a través de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de verificar que dicha gestión se ajusta a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como el cumplimiento de los programas señalados;
- VIII. Cuenta Pública: El informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados;
-
-

-
-
- IX. Informe de avance de Gestión Financiera: El Informe, que como parte integrante de la Cuenta Pública, rinden los Poderes de la Unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados, a fin de que la Auditoría Superior de la Federación fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de sus fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en dichos programas;
 - X. Proceso concluido: Aquél que los Poderes de la Unión y entes públicos federales reporten como tal, en el informe de Avance de Gestión Financiera, con base en los Informes de gasto devengado conforme a la estructura programática autorizada;
 - XI. Fiscalización superior: Facultad ejercida por la Auditoría Superior de la Federación, para la revisión de la Cuenta Pública, incluyendo el Informe de Avance de Gestión Financiera, a cargo de la Cámara;
 - XII. Programas: Los contenidos en los presupuestos aprobados a los que se sujeta la gestión o actividad de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, y
 - XIII. Servidores públicos: Los que se consideran como tales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Artículo 3.- La revisión de la Cuenta Pública, está a cargo de la Cámara, la cual se apoya para tales efectos, en la Auditoría Superior de la Federación, misma que tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia Cuenta Pública y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en esta Ley.

Artículo 4.- Son sujetos de fiscalización superior, los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y las demás entidades fiscalizadas.

Artículo 5.- La fiscalización superior que realice la Auditoría Superior de la Federación se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, tiene carácter externo y por lo tanto se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

En materia de evaluación al desempeño, en el artículo 14 se señala:

Artículo 14.- La revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tienen por objeto determinar:

III. El desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto.

Artículo 16.- Para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:

IV. 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;

V. Verificar que las entidades fiscalizadas que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados, así como, en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes, además con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;

VII. Verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a los Poderes de la Unión y entes públicos federales se han aplicado legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados;

XI. Fiscalizar los subsidios que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, hayan otorgado con cargo a su presupuesto, a entidades federativas, particulares y, en general, a cualquier entidad pública o privada, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado;

En los artículos 30 y 31 se establecen los plazos para la entrega del Informe de Resultados que la ASF deberá rendir a la H. Cámara de Diputados, así como el contenido de dicho informe.

Artículo 30.- La Auditoría Superior de la Federación, tendrá un plazo improrrogable que vence el 31 de marzo del año siguiente a aquél en que la Cámara, o en su caso, la Comisión Permanente, reciba la Cuenta Pública, para realizar su examen y rendir en dicha fecha a la Cámara, por conducto de la Comisión, el informe del resultado correspondiente, mismo que tendrá carácter público y mientras ello no suceda, la Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones e informaciones.

Artículo 31.- El Informe del Resultado a que se refiere el artículo anterior deberá contener como mínimo lo siguiente:

- a) Los dictámenes de la revisión de la Cuenta Pública;
- b) El apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, con respecto a la evaluación de la consecución de sus objetivos y metas, así como de la satisfacción de las necesidades correspondientes, bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía;
- c) El cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales correspondientes;
- d) Los resultados de la gestión financiera;
- e) La comprobación de que los Poderes de la Unión, y los entes públicos federales, se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación y en las demás normas aplicables en la materia;
- f) El análisis de las desviaciones presupuestarias, en su caso, y
- g) Los comentarios y observaciones de los auditados.

En el supuesto de que conforme al apartado b) de este artículo, no se cumplan con los objetivos y metas establecidas en los programas aprobados, la Auditoría Superior de la Federación hará las observaciones y recomendaciones que a su juicio sean procedentes.

Marco de actuación de la ASF en términos de los ordenamientos que debe considerar para la revisión de la Cuenta Pública.

4.2.3 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En el artículo Sexto transitorio de la misma ley se estableció que “el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias deberá concluir la implantación del sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 111 de la Ley, a más tardar en el ejercicio fiscal 2008. Este sistema deberá incluir mecanismos de participación de la Cámara de Diputados, a través de sus Comisiones Ordinarias, coordinadas por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Para los efectos de este artículo, la Secretaría debería presentar a la Cámara su propuesta del sistema de evaluación del desempeño a más tardar en marzo de 2007. La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública entregaría sus observaciones a la propuesta a más tardar en junio de 2007, para lo cual realizaría consultas con las distintas Comisiones ordinarias de la Cámara”. En cumplimiento de lo anterior, el 26 de dicho mes y año la comisión emitió sus consideraciones, entre las que destaca que se debe avanzar hacia la constitución de un organismo evaluador con facultades legales para revisar los resultados de todos los programas de las entidades y dependencias Federales. A este respecto, es imperativo considerar a la Auditoría Superior de la Federación, más que al CONEVAL o a evaluadores externos, dadas las facultades constitucionales de revisión del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas de la Administración Pública Federal.

En este sentido es de destacar que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la H. Cámara de Diputados consideró dentro de las observaciones a la propuesta del SED presentada por la SHCP, que la participación de la Auditoría Superior de la Federación es de especial relevancia, ya que aporta elementos de equilibrio entre poderes al interior del SED. Esto con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 74 señala a la entidad

de fiscalización superior como la única instancia facultada para revisar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas de la Administración Pública Federal.

En sus artículos 2, fracción IX y 14, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece que es la ASF la que revisa y fiscaliza los programas del Ejecutivo Federal en sus ingresos y egresos; su desempeño, eficiencia, eficacia y economía; así como el grado de cumplimiento de sus objetivos. Esto, en concordancia con lo que señala el artículo 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en el sentido de que los resultados de los indicadores del SED deberán estar incorporados en la Cuenta Pública, documento que, de conformidad con la legislación, debe revisar la Auditoría Superior de la Federación. Lo anterior aunado a la experiencia que ha acumulado la entidad de fiscalización superior desde 2001, en relación con las auditorías de desempeño para fiscalizar el resultado del cumplimiento de los programas federales.

4.2.4 Presupuesto de Egresos de la Federación

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, se señalan las siguientes disposiciones:

- La H. Cámara de Diputados realizará un diagnóstico y consulta a los agentes involucrados que le permita contar con las iniciativas necesarias para regular la Fiscalización y Evaluación del Gasto Público, así como el diseño e instrumentación de mecanismos que propicien la interrelación en estos temas con el Poder Ejecutivo, los gobiernos de las entidades federativas y los Congresos locales; y,
- La H. Cámara de Diputados definirá los elementos legislativos necesarios para llevar a cabo la evaluación y seguimiento del gasto que le confiere la Constitución.

En cuanto a los programas Sujetos a Reglas de Operación en la LFPRH, se dispone que los programas a través de los cuales se otorguen subsidios y aquellos sujetos a reglas de operación

deberán ser señalados en el PEF. Asimismo, se señalarán los criterios generales a los cuales se sujetarán las reglas de operación de los programas.

Las dependencias, o las entidades a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector, deberán realizar una evaluación de resultados de los programas sujetos a reglas de operación. Dichas evaluaciones se realizarán conforme al programa anual que al efecto se establezca.

Por otra parte, en el PEF para el Ejercicio Fiscal 2008, destacan las siguientes

- Presentar los resultados de las evaluaciones externas a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la H. Cámara de Diputados, a la ASF, a la SHCP y a la SFP;

4.2.5 Las Dificultades de la ASF

Desde las reformas a los artículos 74 y 79 y la publicación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en 2001, la Cámara de Diputados exigió la evaluación del cumplimiento de objetivos y metas y dotó de atribuciones a la entidad de fiscalización superior para que realizara este tipo de evaluaciones, considerando lo previsto en el Artículo 134 constitucional respecto de que los recursos económicos de que disponga la Federación se administrarán con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Asimismo, en la Ley de la materia se precisó que la revisión de la Cuenta Pública tendría por objeto determinar el desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas con base los indicadores aprobados en el presupuesto.

Derivado de las disposiciones constitucionales y de la LFSF, a partir de 2001 la ASF realizó auditorías de desempeño de las que se derivaron recomendaciones para atender las disposiciones legales previstas en diferentes ordenamientos relativos al cumplimiento de objetivos y metas de los programas presupuestales.

Se suponía que en 1997, en el marco de la Reforma al Sistema Presupuestario, se empezaría a construir el SED y que estaría listo tres años después cuando entrara en vigor la LFSF para que la

ASF pudiera sobre esa base, realizar las auditorías de desempeño. El desfase obligó a la ASF a realizar la fiscalización sin que se hubiese establecido el sistema de indicadores, la ASF tuvo que recurrir a resolver diferentes problemas que a continuación se mencionan:

- La falta de congruencia lógica entre lo propuesto en el PND y los programas sectoriales y los presupuestos anuales, en desapego a la Ley de Planeación.
- No se estructuraron los programas operativos anuales (POA) con indicadores para medir el impacto de las políticas públicas.
- Fue necesario discutir con los ejecutores de las políticas públicas la operacionalización de los objetivos que se planteaban y que no tenían ni metas ni indicadores para medir la acción pública. El gran problema consistía en que el PND o los programas sectoriales establecían objetivos macro sin operacionalización. Por ejemplo, “Eleva la calidad educativa”, “Mantener la paz social en el campo”, “Mantener la estabilidad del sistema financiero”, “Aumentar la infraestructura de las comunidades y mantener en buen estado las actuales”, “Abatir la pobreza”. El trabajo de la ASF consistió en buscar cómo cada uno de esos objetivos podría ser dividido en metas, y éstas, medidas con indicadores. Muchos entes auditados cooperan con este trabajo y otros refutan el ejercicio porque no había un fundamento legal que los obligara a hacerlo. Las recomendaciones se orientaron a que los entes construyeran sus indicadores.
- La SHCP y los ejecutores del gasto estaban desvinculados. La primera obligaba por formato a que se agruparan las actividades en dos o tres indicadores. El resultado fue que los indicadores no medían la eficacia de las políticas públicas, si no que eran indicadores de gestión. Un ejemplo de esta situación se presenta en la auditoría al Programa Ganadero que se presenta en el Capítulo 5 de este documento.
- La cuenta Pública era una relatoría de hechos, generalmente triunfalista, sin referentes cuantitativos ni cualitativos que permitieran evaluar el estado real de la política pública. Lo que se encontraba en la CP era información contable de sobreejercicios y subejercicios, y

párrafos explicativos de la razón de éstos. No había una vinculación entre el mandato llamado presupuesto y la rendición superior de cuentas llamada CP. Dada la situación anterior, la fuente primaria de la evaluación al desempeño que era la CP, tuvo que ser sustituida por información recabada directamente y a partir de fuentes que no consolidaban ningún dato agregado, esto hizo que el trabajo de auditoría dependiera del análisis de información muy voluminosa que reflejaba incongruencias, omisiones y errores, y no permitía ver con claridad el estado actual de la política pública. Este ejercicio provocaba molestia en los auditados por la cantidad de información que se solicitaba. A partir de 2008 la ASF verificará que en las CP's se rindan cuentas utilizando el SED.

No obstante, el SED no incluye mecanismos de participación de la Cámara de Diputados y de la ASF ya que los considera como sólo usuarios del sistema. En este punto, si bien la ASF no puede participar directamente en el proceso de construcción de indicadores, porque perdería autonomía técnica, sería conveniente que se tuviera previsto adecuar los indicadores que de acuerdo con las evaluaciones realizadas por la ASF no sean suficientes para medir el cumplimiento de las políticas públicas y de los objetivos.

5. Sistema de Evaluación del Desempeño

En este capítulo se presentan los antecedentes del Sistema de Evaluación al Desempeño desde un nuevo enfoque y por otro lado el presupuesto basado en resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño en el corto plazo. Asimismo se presenta el análisis del Sistema de Evaluación al Desempeño de acuerdo con el marco institucional establecido por la SHCP, así como el Marco Operativo de las auditorías de Desempeño.

5.1. Antecedentes

Durante los últimos años la APF ha emprendido diversos esfuerzos a fin de mejorar tanto la definición y alineación de las actividades públicas a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), como el proceso de toma de decisiones en la asignación de recursos presupuestarios a dichas actividades.

Los objetivos de estas mejoras consideran incrementar la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos, reducir el gasto de operación, promover las condiciones para un mayor crecimiento económico con empleo, y sobre todo, elevar el impacto de la acción del gobierno en el bienestar de la población.

Así, por una parte, se han impulsado iniciativas para mejorar la gestión pública, alcanzar mayores niveles de eficiencia, reducir el gasto operativo, y proporcionar información adecuada y oportuna a la ciudadanía sobre los resultados de su actuación. Por otra parte, se han implementado mejoras en el proceso de presupuestación y se ha avanzado en la actualización de sus disposiciones, con la finalidad de simplificar el proceso y desconcentrar en los ejecutores de los programas y actividades las decisiones sobre una parte importante del gasto público.

Sin embargo, los retos del desarrollo nacional sustentable demandan acciones de mayor profundidad e impacto, por lo que se requieren nuevas estrategias que permitan aumentar de manera rápida la productividad de la APF y elevar su impacto en la sociedad y en la economía del país.

5.1.1. Un nuevo enfoque

La relevancia de estos propósitos se expresa en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012 (Pronafide), el cual establece como uno de los objetivos de política fiscal, el mejoramiento de la asignación y ejecución del gasto, mediante la evaluación de resultados, mayor transparencia y rendición de cuentas.

Destaca también que el 7 de mayo de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización, la cual forma parte de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen, aprobada por el H. Congreso de la Unión en 2007. En virtud de esta reforma, los tres órdenes de gobierno deberán evaluar los resultados que obtengan con los recursos públicos, y administrarlos bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, a fin de satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

En este contexto, la actual Administración impulsa modificaciones estructurales tanto al proceso como a los elementos a considerar en la asignación de recursos a sus actividades, con énfasis en las decisiones que prevén la alineación de las políticas y programas públicos con los objetivos establecidos en el PND, y sopesando de manera ponderada el logro de resultados y su consistencia con dichos objetivos. De esta manera, se conoce en qué se gasta, pero sobre todo, qué resultados se obtienen con la utilización del presupuesto.

Esta orientación incluye, entre otras medidas, adecuar el marco normativo, impulsar un conjunto de acciones de manera en el desempeño de las instituciones, y promover el uso amplio de herramientas metodológicas de planeación, análisis y evaluación, a fin de lograr que la toma de decisiones incorpore, sistemáticamente, consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de los recursos públicos, que la misma motive a las dependencias y entidades de la APF a lograrlos, y que impulse iniciativas para mejorar su operación e interrelación con la ciudadanía.

Lo anterior implica, de forma destacada, que se ajusten y fortalezcan los mecanismos de coordinación entre los responsables de la ejecución de las actividades y programas presupuestarios, y las áreas de planeación, evaluación, presupuesto, control y vigilancia. Asimismo, se establecen diversas acciones de mejora continua; y, se postula que esta nueva visión debe arraigarse entre los servicios públicos y generar un cambio en la manera de hacer las cosas en la APF.

Así, el Poder Ejecutivo Federal ha puesto en marcha la implantación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), como uno de los principales componentes del Presupuesto Basado en Resultados (Pbr). El SED implica una nueva dinámica que refuerza el vínculo entre el proceso presupuestario con las actividades de planeación, así como con las de ejecución y evaluación de las políticas, programas e instituciones públicas.

En consecuencia, el SED es una estrategia para configurar un esquema eficaz para la toma de decisiones presupuestarias que considera información objetiva respecto del diseño, pertinencia, estrategia, operación y resultados de las políticas y programas públicos. Los principales componentes del SED serán un conjunto de evaluaciones a los programas, a las instituciones y a las políticas públicas, así como un agregado de acciones estratégicas para mejorar el quehacer de la administración pública, así como un agregado de acciones estratégicas para mejorar el quehacer de la administración pública, en donde ambos elementos tomen como referente fundamental el beneficio y satisfacción de la sociedad.

5.1.2. El Pbr y el SED en el corto plazo

En el corto plazo, el Pbr y el SED incorporarán en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) para el Ejercicio Fiscal 2009, entre otros, los elementos siguientes:

- a) Nuevos y mejores indicadores que denoten la aplicación de las herramientas metodológicas del SED, una mejor alineación y consistencia con el PND 2007-2012 y la programación

-
- sectorial, así como los resultados de la revisión a la pertinencia y estrategias de los programas;
- b) Una iniciativa estratégica de acciones de mejora en la gestión de las dependencias y entidades, con medidas y resultados cuantificables;
 - c) La incorporación de recomendaciones derivadas de las evaluaciones realizadas en 2007 y en 2008 a distintos programas presupuestarios;
 - d) Una propuesta de Programa Anual de Evaluación 2008; y,
 - e) Disposiciones concretas de austeridad y disciplina presupuestaria que generen ahorros y hagan más eficiente el quehacer de la APF.

5.2. El Sistema de Evaluación del Desempeño (SHCP)

El sistema de Evaluación del Desempeño realizará el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la APF, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el PND y los programas que se derivan de éste. El SED brindará la información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población.

Con la implantación del SED en la APF se busca:

- Propiciar un nuevo modelo gubernamental para la gestión de las asignaciones presupuestarias, orientado al logro de resultados;
- Elevar la eficiencia gubernamental y del gasto público y un ajuste en el gasto de operación;
- Contribuir a mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos; y
- Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

El Sistema de Evaluación del Desempeño emitido por la SHCP en concordancia con distintas disposiciones normativas, establece las directrices principales del SED, el cual tiene dos componentes principales:

1. De evaluación de las políticas públicas y programas presupuestarios, particularmente en lo que se refiere a la manera en que las diferentes etapas del proceso presupuestario se verán ajustadas y enriquecidas como consecuencia de la adopción del nuevo enfoque orientado al logro de resultados. Destacan los elementos requeridos para su ejecución, que incorporan mecanismos de coordinación institucional y vinculación con el Poder Legislativo, que permitan la correcta implementación de esta política pública; y;
2. De la gestión para la calidad del gasto, denominado Programa de Mediano Plazo (PMP), cuyo objetivo es promover la calidad del gasto y elevar la eficiencia y eficacia en la gestión pública, a través de acciones que modernicen y mejoren la prestación de los servicios públicos, promuevan la productividad en el desempeño de las funciones de las entidades y dependencias de la APF, y reduzcan gastos de operación.

Este conjunto de directrices deberán perfeccionarse a través del tiempo, pero desde ahora sientan las bases para una mejor evaluación del desempeño y un mayor impacto de los programas, proyectos y actividades de la APF.

5.2.1. Marco institucional

Derivado de la experiencia adquirida durante la última década, ha sido posible establecer un nuevo diseño institucional que rige al PbR y el SED y, en general al proceso presupuestario, a través de recientes reformas constitucionales y legales. Entre ellas, se destaca la expedición en 2006 de la LFPRH, la reforma a la Constitución en materia de gasto público y fiscalización, ^{47/} en vigor a partir

^{47/} Publicada en el DOF el 7 de mayo de 2008.

del 8 de mayo de 2008 y las consecuentes reformas a la referida Ley ^{48/} en materia del PbR y el SED

La LFPRH estableció un nuevo diseño institucional en materia presupuestaria que sirve como plataforma para lanzar un nuevo orden presupuestario en su conjunto. Asimismo, incorporó principios de responsabilidad fiscal para promover una política económica que sustente el desarrollo del país con base en fianzas públicas sanas, el uso eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos y la rendición de cuentas a la población sobre el manejo de los mismos. En especial, la Ley institucionalizó los esfuerzos llevados a cabo durante la última década para implantar el PbR y el SED, cuyas disposiciones generales fueron emitidas conjuntamente por la SHCP y la SFP el 31 de marzo de 2008.

Por su parte, las reformas a la constitución en materia de gasto público y fiscalización y la LFPRH, fueron propuestas por el Ejecutivo Federal en el marco de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen en 2007, la cual tiene como uno de sus objetivos fundamentales mejorar sustancialmente la manera en que el Gobierno gasta los recursos que le proveen los contribuyentes para atender las necesidades del país.

Con base en dicho objetivo, las reformas incluyen disposiciones para implantar un presupuesto con enfoque en los resultados en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal). Conforme a lo anterior, las principales disposiciones de las reformas consisten en lo siguiente:

- Se establece la obligación a nivel constitucional de evaluar los resultados del ejercicio de los recursos públicos, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen con base en principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

^{48/} Publicada en el DOF el 1 de octubre de 2007.

-
- La evaluación deberá coordinarse a través de instancias técnicas independientes (distintas a los órganos de fiscalización) que establezcan, respectivamente los gobiernos federal y de las entidades federativas.
 - Se establecen los criterios a que deben sujetarse las evaluaciones, entre los que destacan: a) deben ser realizadas por expertos independientes; b) deben ser públicas y contar con el mínimo de información que señala la Ley, incluyendo un resumen ejecutivo, la metodología empleada, los datos del evaluador y el costo de la misma; c) habrá programas anuales de evaluaciones de políticas, programas y desempeño de los ejecutores; y, d) en la medida de lo posible se incluirá la perspectiva de género.
 - Deberá darse adecuado seguimiento a la atención de recomendaciones emitidas como resultado de las evaluaciones.
 - Las evaluaciones de resultados de los programas sujetos a reglas de operación también podrán realizarse por personas físicas y deberá ajustarse a un programa anual previamente establecido. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Conejal) seguirá evaluando en materia de desarrollo social.
 - Se definen con mayor precisión las competencias de la SHCP y la SFP para coordinar y normar el SED. La SHCP valida los indicadores estratégicos (resultados y productos), mientras que la SFP valida los indicadores de gestión (calidad de los procesos y servicios públicos).

Las principales disposiciones de las reformas en materia de evaluación del gasto ejercido por las entidades federativas consisten en lo siguiente:

- Que el gasto federalizado (aportaciones federales del Ramo 33, el gasto reasignado y los subsidios a entidades federativas), se sujete a evaluaciones con base en indicadores de resultados y metas. De esta manera el gasto federalizado, que constituye aproximadamente el 30% del gasto programable del presupuesto federal, estará sujeto a resultados;

-
- Que la evaluación del gasto federalizado se realice por instancias independientes a nivel local, con el fin de respetar la autonomía estatal;
 - Que los resultados del gasto federalizado se reporten en los informes de finanzas públicas federales, así como en el ámbito local; y,
 - Que el gasto que realicen los Estados con sus propios recursos (participaciones y otros ingresos propios) se sujeten a mecanismos del PbR y a evaluaciones de desempeño por instancias independientes a nivel local.

Por lo que toca al fortalecimiento de la evaluación del desempeño a cargo de la H. Cámara de Diputados, entre otros, destaca:

- Se fortalecen las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano técnico de la H. Cámara de Diputados, para realizar auditorías de desempeño y para emitir recomendaciones para mejorar el desempeño de los programas federales, así como de los recursos federales que ejercen las entidades federativas, distintos a participaciones.
- Asimismo, deberá informar semestralmente a la H. Cámara de Diputados sobre la atención de dichas recomendaciones por parte de las dependencias y entidades.

En cumplimiento de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen, el Gobierno Federal ha emprendido los trabajos para establecer el PbR apoyándose en la experiencia internacional en esta materia y en los trabajos desarrollados en México en los últimos años, incluyendo los previos sobre el SED, en cumplimiento de la LFPRH que entró en vigor en el año 2006.

5.3. Marco Operativo de las Auditorías de Desempeño

Las auditorías de desempeño se sustentan en las Normas Generales para la Fiscalización de la Gestión Gubernamental y las de Auditoría Gubernamental, sólo que la revisión se centra en los resultados y no en los procesos; en el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales; en la construcción de indicadores de desempeño que reflejen con objetividad la actividad gubernamental

y en encuestas para medir cualitativamente el grado de satisfacción de los ciudadanos sobre los bienes y servicios que proporciona el Estado.

El principal instrumento metodológico que se ha logrado construir en la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es el Marco Operativo de las Auditorías de Desempeño, que es un documento específico y complementario a la normativa correspondiente.

Este documento debe considerarse como un instrumento técnico-administrativo de la Auditoría Superior de la Federación, complementario al Marco Rector del “Esquema Operativo para la Fiscalización Superior”, que agrupa y clasifica las principales guías y actividades que se desarrollan para realizar la función de fiscalización, denominados “Macroprocesos”, que se definen como:

1. Revisión de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera
2. Seguimiento de las Observaciones-Acciones y Fincamiento de Responsabilidades

El Marco Operativo de la Auditoría Especial de Desempeño, diseñado por primera vez en el año 2000, se ha utilizado como una herramienta metodológica para la práctica de las auditorías de desempeño, el cual se ha ido actualizando y perfeccionando año con año, con base en nuevos conocimientos en la materia, las experiencias internacionales y nacionales de las entidades de fiscalización superior y de instituciones como la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS) y, conforme a nuestras propias experiencias prácticas.

En este documento se contempla el marco jurídico en el que se desenvuelve la Auditoría Superior de la Federación, la conformación de los Poderes de la Unión y de los distintos niveles de gobierno, así como los diferentes entes que integran la Administración Pública Federal y las principales leyes, reglamentos y normas que rigen la actuación de la entidad.

Para entrar en materia, se señalan las facultades que se le otorgan a la Auditoría Superior de la Federación para llevar a cabo sus funciones de fiscalización.

Se destaca la importancia de la rendición de cuentas como uno de los instrumentos más valiosos de la democracia, por el que los que ejercen el poder público se someten al escrutinio de los ciudadanos. De ahí que el sustento efectivo de la rendición de cuentas radique en el binomio obligatoriedad-responsabilidad, por el cual se evita que la administración pública se sustraiga al control de los ciudadanos.

Pero no es sino a través de la fiscalización del Poder Legislativo que se evita que la administración pública sea juez y parte en las acciones que realiza.

El Poder Legislativo a través de la Auditoría Superior de la Federación se encarga de que la fiscalización sea el camino para verificar que el mandato ciudadano se cumpla en los términos previstos, por el mandatario o autoridad electa.

En consecuencia, los órganos responsables de la fiscalización deben ser autónomos, profesionalizados y que dispongan de recursos propios para que sean auténticas instancias de prevención y sanción de actos ilícitos y de ineficiencias en la gestión de los asuntos y servicios públicos.

Posteriormente, se trata el tema de las auditorías de desempeño: cuyos resultados proporcionan una visión objetiva de la forma en que se llevan a cabo las tareas gubernamentales y aportan a los CC. Diputados Federales y a las entidades fiscalizadas, información, observaciones y recomendaciones para incrementar la calidad de los bienes y servicios que genera el sector público federal. En este apartado, se describen: antecedentes, concepto, contexto, metodología, y las normas que los auditores deberán observar para efectuar auditorías de calidad.

Se incluye el proceso administrativo aplicado a las auditorías de desempeño con el objeto de desarrollar un trabajo ordenado, sistemático e interdisciplinario, a través de la planeación, el desarrollo de las auditorías, visitas e inspecciones, la elaboración del informe final y como

resultado de las auditorías practicadas, se aborda el seguimiento de las observaciones que se emitieron, teniendo siempre presente que la auditoría de desempeño no busca encontrar sólo ineficiencias o generar observaciones, sino mejorar las prácticas de gestión y desempeño gubernamental.

En el Marco Operativo de las Auditorías de Desempeño se establecen los antecedentes, el concepto, el contexto, la metodología y las normas que los auditores deberán observar para efectuar auditorías de desempeño de calidad. Se incluye el proceso administrativo aplicado a este tipo de auditorías a través de la planeación, ejecución, supervisión y control, así como el seguimiento de las observaciones.

Otro aspecto que se destaca en la metodología utilizada es el proceso de selección de las propuestas de auditorías de desempeño, el cual se sujeta a un riguroso análisis que tiene como antecedentes la heurística, que comprende la revisión como mínimo de 70 fuentes documentales, como el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales, el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cuenta Pública, Versiones Estenográficas de las Comparecencias de los Funcionarios Públicos ante la Cámara de Diputados, así como notas periodísticas y de otros medios de comunicación.

Como consecuencia de lo anterior, se construye una matriz de decisiones que permite evaluar cada propuesta de auditoría de desempeño en términos cuantitativos y cualitativos y que logra combinar todos los aspectos relevantes para una óptima selección de los programas y entes a auditar.

Como parte de este proceso destaca la visión estratégica de la ASF, la cual dentro de sus objetivos considera efectuar la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal con objetividad, imparcialidad y oportunidad, por lo que para determinar el ámbito de competencia para definir las auditorías, se ha diseñado el mapa estratégico de funciones y entes en el que se identifica el universo a auditar conforme a la Nueva Estructura Programática (NEP), en la que se

señalan los tres ámbitos de aplicación del gasto público que son la clasificación funcional, administrativa y económica del gasto.

Una vez seleccionada la propuesta de auditoría de desempeño se procede a la planeación específica, en este sentido sobresale la metodología para precisar el enfoque y alcance de la revisión a lo que se ha denominado La Auditina.

La Auditina es un estudio preliminar cuyos propósitos son: comprender la materia por auditar, la historia de la política pública, el quehacer del ente auditado, la forma de operar, el tipo de resultados que obtiene y la eficiencia y eficacia en la administración de los recursos. También en este documento se construyen las hipótesis de trabajo; se determina la estructura de la auditoría; se define el enfoque y alcance de la revisión, y se determina la guía metodológica de la auditoría.

Un elemento fundamental de la Auditina es el cuadro de abducción que permite establecer las relaciones sistémicas de los conceptos, y diagrama el mapa conceptual de lo que se estudiará. Ese mapa conceptual permitirá buscar las explicaciones para los fenómenos, las causas para los efectos, y todo ello lo hace estructurando conjeturas e hipótesis bien sustentadas.

La tarea abductiva se puede concretar en un diagrama o en un esquema, uno de los métodos que se viene utilizando para este efecto es el Árbol de Porfirio, que consiste en una gráfica que determina de manera vinculatoria, esencial y de dependencia los nexos y conexos entre los referentes para estructurar de manera sistémica los componentes conceptuales que conforman un todo, en nuestro caso denominado política pública.

La calidad es un principio fundamental para la Auditoría Superior de la Federación y específicamente atañe a todos los aspectos de las operaciones de la Auditoría Especial de Desempeño, por ello se ha establecido un sistema de control de calidad coordinado y eficiente para todos los productos que se generan.

Con ese propósito se han establecido catorce Normas Internas de la Auditoría Especial de Desempeño (N-AED), que son las guías sobre los contenidos y características de los distintos

subproductos que se van generando como resultado de las revisiones; cada uno de éstos, son revisados por los distintos niveles jerárquicos.

6. El caso práctico: Programa de Fomento Ganadero

En este capítulo se presenta el caso práctico de la evaluación al Programa de Fomento Ganadero que incorpora el objetivo de la revisión, los antecedentes del programa, y los resultados que se presentan en tres vertientes de revisión: eficacia en el cumplimiento de objetivos y metas, eficiencia en el otorgamiento de los apoyos, economía en la aplicación de los recursos presupuestarios.

Evaluación del Programa de Fomento Ganadero

6.1 Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera para comprobar los resultados del Programa de Fomento Ganadero en términos de la eficacia con que se cumplió el objetivo de apoyar la capitalización de los productores pecuarios; la eficiencia en el otorgamiento de subsidios; la economía en la aplicación de los recursos presupuestarios; la calidad en la entrega de los apoyos otorgados a los productores pecuarios; la competencia de los actores, y la percepción de los productores pecuarios beneficiados.

6.2 Antecedentes

6.2.1 Historia de la política pública

A principios de los noventa se inició la incorporación de nuevas tecnologías en las actividades pecuarias, lo que elevó la productividad y la contención de los costos de producción, principalmente en los estratos de productores con mayores disponibilidades de capital.

En esos años también se profundizó la apertura comercial y la desregulación. La acción gubernamental se reorientó a compensar las imperfecciones del mercado, así como alentar una nueva institucionalidad, con la participación de los gobiernos locales y las organizaciones de

productores. Con ello se buscó mejorar la productividad y la rentabilidad de las cadenas productivas, para que elevaran su competitividad en un mercado abierto.

El Programa de Fomento Ganadero de Alianza para el Campo surgió en un contexto marcado por la reducción de la participación del Estado en las actividades pecuarias, la crisis de 1994, los fuertes periodos de sequía en la primera mitad de los noventa, y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. En este sentido el programa se convirtió en una respuesta institucional que coadyuvó, en sus primeros años de operación, a que los productores pecuarios adoptaran y difundieran tecnologías para mejorar la productividad de sus unidades de producción.

La demanda interna de cárnicos se atendía fundamentalmente con la producción nacional y se complementaba con las importaciones, que en periodos anteriores representaron en promedio 7% del consumo y se incrementaron al 8.3% durante 1992 y 1994. Asimismo, las actividades pecuarias se vieron afectadas porque los precios de los principales cárnicos se redujeron 12% en promedio anual por la apertura del mercado nacional.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND), 1995-2000, se establecieron políticas orientadas a organizar a los productores en unidades económicas viables y ejecutar programas de fomento. Con ese fin, en 1996 se instrumentó Alianza para el Campo, como un programa de fomento productivo para mejorar la productividad y competitividad de las unidades agropecuarias en el contexto de apertura comercial, mediante Convenios de Coordinación entre el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, y los gobernadores de cada estado, para la realización de acciones conjuntas con los productores, en torno a la agricultura, ganadería, desarrollo rural y sanidad agropecuaria.

En el Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural 1995-2000, se señaló que los principales factores que influían en el desfavorable desempeño del sector pecuario eran:

-
- Un bajo crecimiento de la producción agropecuaria, inferior al crecimiento de la población. Lo que ocasionaba importaciones crecientes, y generaba saldos adversos en el intercambio con el exterior.
 - Una progresiva degradación de suelos de pastoreo.
 - La descapitalización de los productores pecuarios por una baja rentabilidad, asociada a precios relativos desfavorables campo-ciudad, y en un menor peso relativo del gasto público.
 - El agotamiento y distorsiones de la política de fomento al campo que, no obstante la magnitud de los apoyos otorgados, se mostraba ineficaz para alentar la inversión privada, usar racionalmente los recursos naturales y difundir sus beneficios entre los productores, en detrimento de su potencial productivo. Además, la continuidad de esa política resultaba insostenible por las restricciones en las finanzas públicas.
 - La limitada propagación de tecnologías con una población poco preparada para aplicarlos.

En el PND 2001-2006 en el área de crecimiento con calidad se establecieron, entre otros, los objetivos rectores de elevar y extender la competitividad del país, y asegurar el desarrollo incluyente.

Por otro lado, en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006 destacan los objetivos de promover el crecimiento de la producción y productividad de la rama de la ganadería; de manera específica incrementar la capitalización de las unidades de producción pecuarias con menor desarrollo para su incorporación al mercado.

En julio de 2003 la SAGARPA publicó en el Diario Oficial de la Federación las "Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; Integración de Cadenas

Agroalimentarias y de Pesca; Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarias (Alianza Contigo 2003)”^{49/}

La Alianza para el Campo está integrada por siete programas: de Fomento Agrícola; de Fomento Ganadero; de Desarrollo Rural; de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria; del Sistema de Información para el Desarrollo Rural Sustentable; de Acuicultura y Pesca, y del Fondo de Estabilización; y de Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafecultura. Estos programas se enfocaron a cuatro áreas estratégicas: reconversión productiva, integración de cadenas agroalimentarias y de pesca, atención a grupos y regiones prioritarias, y atención a factores críticos:

El Programa de Fomento Ganadero opera bajo dos modalidades: Ejecución Federalizada y Ejecución Nacional. La primera se define como los montos de recursos federales que se distribuyen mediante la fórmula de asignación de recursos federales a las entidades federativas; y la segunda donde los recursos se convienen con las organizaciones de productores y en su caso, con los gobiernos estatales, para atender proyectos integrales por especie de prioridad nacional.

6.2.2. Objetivos e Importancia del Programa de Fomento Ganadero

En las Reglas de Operación del Programa de Fomento Ganadero se estableció como objetivo del programa apoyar la capitalización de los productores pecuarios a través del otorgamiento de subsidios para la construcción y rehabilitación de infraestructura, la adquisición y modernización de equipo, y la adopción de tecnología en las unidades de producción primaria en lo relativo a la producción y conservación de forraje, el mejoramiento genético y la sanidad; y promover la inversión en proyectos económicos que agreguen valor a la producción primaria, mediante el apoyo en infraestructura, maquinaria y equipo para acopio y transformación de productos pecuarios provenientes de las especies bovina, ovina, caprina, porcina, avícola, apícola y cunícola, complementados con la asistencia técnica a través de profesionistas.

^{49/} Este documento se citará a lo largo de todo el análisis como Reglas de Operación del Programa de Fomento Ganadero.

La importancia del Programa de Fomento Ganadero radica en que las actividades pecuarias son relevantes en el contexto socioeconómico del país, debido a que han servido de base al desarrollo de la industria nacional, ya que proporcionan alimentos, materias primas, divisas, empleo y distribuyen ingresos en el sector rural. En 2006, la participación del PIB pecuario representó el 26.9% del PIB agropecuario y pesquero.

6.2.3. Marco jurídico-normativo

Los ordenamientos jurídico-normativos que regulan las operaciones del Programa de Fomento Ganadero están constituidos por:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el artículo 27, fracción XX, se establece que a fin de mejorar las condiciones de vida de la población rural, el Estado fomentará, entre otras, las actividades agropecuarias mediante obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica; y planeará y organizará la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En el artículo 35 se establece que le corresponde a la SAGARPA formular, conducir y evaluar la política de desarrollo rural; y establecer programas que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. En el artículo 24 se establece que la programación de las actividades que deberán de realizar las dependencias y entidades comprende aquellas que les permitan dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño contenidos en los programas que deriven del PND.

En el artículo 90 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se establece que será responsabilidad de los ejecutores de gasto la confiabilidad de las cifras consignadas en su contabilidad, y se adoptarán para ello las medidas de control y depuración correspondientes.

- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006. En el artículo 51 se establece que el Ejecutivo Federal autorizará la ministración de los subsidios y transferencias que con cargo a los presupuestos de las dependencias y entidades se prevén en el Decreto. Los subsidios cuyos beneficiarios sean los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios, se considerarán devengados a partir de la entrega de los recursos a dichos órdenes de gobierno.

En el artículo 52 se señala que los subsidios deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad, oportunidad y temporalidad; en el artículo 54 se establece que las dependencias serán responsables de emitir las reglas de operación o, en su caso, las modificaciones a aquellas que continúen vigentes; en el artículo 63, fracciones I a V, se señala el monto de los subsidios federales de Alianza para el Campo, la participación de las entidades federativas y la distribución de los recursos; y en el artículo 66, párrafo noveno, se señala que se deberá garantizar la federalización, en su totalidad, del Programa de la Alianza para el Campo.

- Reglamento Interior de la SAGARPA. En el artículo 2, fracción I, se establece que la Secretaría debe formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural y fomentar, entre otras, las actividades pecuarias, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo; y en la fracción III se establece que le corresponde impulsar proyectos de inversión para canalizar recursos públicos y privados al gasto en el sector rural.
- Manual de Organización General de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. En el numeral 1.0.6 se establece que el objetivo de la

Coordinación General de Ganadería consiste en definir las estrategias y líneas de acción para el desarrollo de la ganadería nacional.

- Reglas de Operación del Programa de Fomento Ganadero. En el Capítulo 13 se establece el objetivo del programa, la cobertura, las características de los apoyos, las modalidades de atención, los requisitos de elegibilidad y los indicadores de los dos subprogramas que lo integran: Desarrollo Ganadero y Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI).

6.3. Resultados

6.3.1. Eficacia en el cumplimiento de objetivos y metas

El objetivo estratégico del Programa de Fomento Ganadero consiste en apoyar la capitalización de los productores pecuarios a través de la entrega de subsidios. La evaluación de la eficacia en el cumplimiento de este objetivo se realizó bajo dos vertientes.

La primera comprende el diseño del programa. Para el efecto, se evaluó el sistema de indicadores del Programa de Fomento Ganadero establecido en las Reglas de Operación y se revisó que la SAGARPA identificara con precisión a la población objetivo del programa.

En la segunda vertiente se analizaron los resultados sobre el cumplimiento del objetivo estratégico del programa. Para ello se evaluó la capitalización de los productores pecuarios, los productores pecuarios beneficiados y la cobertura de productores pecuarios de bajos ingresos.

Evaluación del sistema de indicadores

En los numerales 12 y 34, de los Lineamientos Específicos a observar durante la Formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, contenidos en el Manual de Programación y Presupuesto 2006, emitido por la SHCP en julio de 2005, se establece que las dependencias y entidades deberán formular metas e indicadores orientados al presupuesto por resultados y abstenerse de incorporar indicadores de gestión para medir la operación

administrativa u operativa que realizan de manera cotidiana; y que se requiere efectuar una revisión continua de las metas e indicadores establecidos, con el fin de verificar que éstos sean los adecuados para llevar a cabo la evaluación del desempeño en las dependencias.

Se revisaron las Reglas de Operación del Programa con el propósito de verificar que los indicadores permiten evaluar la eficacia de la SAGARPA en el cumplimiento del objetivo estratégico de apoyar la capitalización de los productores pecuarios.

Se precisó que en las Reglas de Operación del Programa de Fomento Ganadero se presentan 15 indicadores para el programa, ocho indicadores miden la gestión operativa y siete son de evaluación, como se muestra en el cuadro siguiente:

INDICADORES DE LA SAGARPA PARA EL PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO

Indicadores de Gestión			
Nombre del indicador		Fórmula	Unidad de Medida
1	Índice de cobertura de hectáreas rehabilitadas, conservadas y/o mejoradas	Hectáreas atendidas con rehabilitación, conservación y/o mejoramiento/Hectáreas programadas	Hectárea
2	Índice de cobertura de cabezas de ganado adquiridas	Cabezas de ganado adquiridas / Cabezas de ganado programadas	Cabeza
3	Índice de cobertura de especies apícolas adquiridas	Especies adquiridas/especies programadas	Especies
4	Índice de cobertura de explotaciones pecuarias capitalizadas	Explotaciones apoyadas/Explotaciones programadas	Proyecto
5	Índice de alineación de recursos presupuestales	Recursos ejercidos/Recursos radicados	Millones de pesos
6	Índice de eficiencia de atención a la demanda	Solicitudes atendidas/solicitudes recibidas	Solicitud
7	Índice de cobertura con asistencia técnica en cuencas de producción	Proyectos apoyados/Proyectos programados	Proyecto
8	Índice de cobertura de capacitación a Promotores y Coordinadores	Cursos tomados por los promotores y coordinadores a nivel nacional o regional/Cursos programados a nivel nacional o regional	Curso
Indicadores de Evaluación			
9	Índice de cobertura de productores beneficiados	Productores beneficiados/Productores elegibles por el programa	Productor
10	Índice de cobertura de explotaciones de ganado	Explotaciones apoyadas/Total de explotaciones	Proyecto
11	Índice de capitalización de productores lecheros	Valor de la producción con apoyo/valor de la producción sin apoyo	Miles de pesos
12	Índice de parámetros mejorados en explotaciones bovinas	Parámetros logrados al final del ejercicio/Parámetros reportados al inicio del ejercicio	Porcentaje
13	Índice de grupos de productores atendidos por promotor	Número de grupos de productores atendidos/Grupos de promotores contratados	Grupos de productores
14	Índice de semovientes atendidos por promotor	Número de cabezas de ganado bovino atendidos o su equivalencia en otras especies/Número de promotores contratados	Proyecto
15	Índice de impacto de la adopción de tecnología	Incremento de la productividad en las Unidades de Producción/Productividad inicial	Porcentaje

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2003, Programa de Fomento Ganadero, DOF del 25 de julio de 2003.

Conforme al análisis comparativo de los 15 indicadores respecto de los diferentes aspectos que comprende el objetivo estratégico del Programa de Fomento Ganadero, se determinó que los relacionados con la capitalización de explotaciones pecuarias, los productores beneficiados e impacto de la adopción de tecnología en la productividad de las unidades de producción pecuarias son útiles para evaluar el desempeño de la SAGARPA en la capitalización de los productores pecuarios.

Se revisó la Evaluación Interna de la Alianza para el Campo 2006 enviada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, y se determinó que la SAGARPA no lleva a cabo el seguimiento de los resultados de 7 de los 15 indicadores establecidos en las Reglas de Operación. Asimismo, la dependencia explicó que se diseñaron como un requisito establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP), sin que se utilizaran como una herramienta de evaluación o para la toma de decisiones.

Para el año 2006 se determinó que 3 de los 15 indicadores establecidos en las Reglas de Operación son útiles para evaluar la eficacia con que se desempeña la SAGARPA en el apoyo a la capitalización de los productores pecuarios y 12 indicadores se orientan a medir la eficiencia operativa en la entrega de los subsidios, pero la dependencia no realizó el seguimiento de 7 indicadores. Por lo tanto, esa dependencia no se ajustó a lo dispuesto en los numerales 12 y 34, de los Lineamientos Específicos a observar durante la Formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, contenidos en el Manual de Programación y Presupuesto 2006.

Identificación de la población objetivo

En la fracción I del artículo 52 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006 se señala que los subsidios deberán sujetarse entre otros, al criterio de

objetividad, esto es identificar con precisión a la población objetivo, tanto por grupo específico como por región del país y entidad federativa.

En el artículo 8 de las Reglas de Operación del Programa de Fomento Ganadero se define como población objetivo a los productores de bajos ingresos en zonas marginadas, en zonas no marginadas, en transición y al resto de productores.

A fin de verificar la cobertura de productores pecuarios beneficiados, se solicitó a la SAGARPA el padrón de productores pecuarios, así como la cantidad de los que fueron beneficiados a través del Programa de Fomento Ganadero. Sobre el particular, la SAGARPA informó que no se dispone de una base de datos confiable que permita identificar el universo de productores pecuarios.

Se determinó que desde que en 1996 se puso en marcha la política de fomento ganadero, como parte de la estrategia de Alianza para el Campo, no se elaboró un estudio de mediano y corto plazos en el que se incluyera un diagnóstico de la ganadería nacional y, sobre todo, en el que se cuantificara la población objetivo.

La evaluación se vio limitada porque la SAGARPA no elaboró un estudio de mediano y corto plazos en el que se cuantificara la población objetivo. Por lo tanto, esa dependencia no se ajustó a lo establecido en el artículo 52 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006.

Capitalización de productores pecuarios

En el artículo 54 de las Reglas de Operación del Programa de Fomento Ganadero se establece como objetivo apoyar la capitalización de los productores pecuarios a través del otorgamiento de subsidios para la construcción y rehabilitación de infraestructura, la adquisición y modernización de equipo, el mejoramiento genético, la promoción de la inversión y la asistencia técnica.

En los numerales 12 y 34, de los Lineamientos Específicos a observar durante la Formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, contenidos en el Manual de

Programación y Presupuesto 2006, emitido por la SHCP en julio de 2005, se establece que las dependencias y entidades deberán formular metas e indicadores orientados al presupuesto por resultados y abstenerse de incorporar indicadores de gestión para medir la operación administrativa u operativa que realizan de manera cotidiana; y que se requiere efectuar una revisión continua de las metas e indicadores establecidos, con el fin de verificar que éstos sean los adecuados para llevar a cabo la evaluación del desempeño en las dependencias.

Para verificar el cumplimiento del objetivo estratégico del programa, se solicitó a la SAGARPA el paradigma del Programa de Fomento Ganadero respecto de la capitalización de productores pecuarios. Sobre el particular, la SAGARPA informó que no hay un paradigma en cuanto a la capitalización de los productores, debido a que el índice de capitalización corresponde al monto promedio que se otorga por beneficiario.

El Programa de Fomento Ganadero opera bajo dos modalidades: Ejecución Federalizada y Ejecución Nacional. La primera se refiere a los montos de recursos federales que se distribuyen mediante la fórmula de asignación de recursos federales a las entidades federativas; y la segunda a los recursos convenidos con las organizaciones de productores para atender proyectos integrales por especie de ganado de prioridad nacional.

El análisis se presenta en torno a la ejecución federalizada, ya que la asignación nacional se otorgó por asociación ganadera, lo que dificulta su identificación por entidad federativa.

Es importante señalar que para 2006 la SAGARPA no programó metas para capitalizar a los productores pecuarios, debido a la forma en que opera el programa. A continuación se presentan los resultados en cuanto a los subsidios otorgados, los productores beneficiados y los subsidios por productor del periodo 2001-2006.

PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO
SUBSIDIOS POR PRODUCTOR, 2001-2006 ^{1/}

Año	Subsidios entregados (Miles de pesos)	Productores Beneficiados	Subsidio por productor (Miles de pesos)
2001	634,466.0	101,067	6.3
2002	929,376.1	65,053	14.3
2003	993,999.8	79,793	12.5
2004	743,768.1	79,963	9.3
2005	1,121,080.1	92,579	12.1
2006	744,908.4	90,897	8.2
Total	5,167,598.5	509,352	10.1

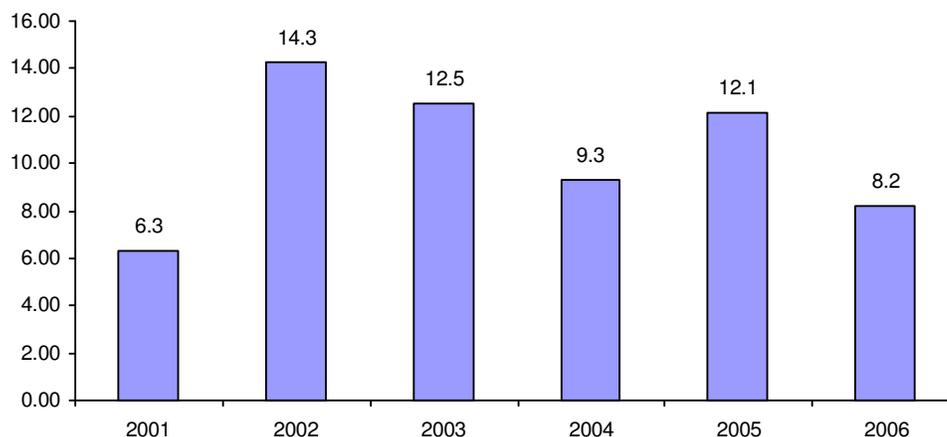
FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Resultados Generales, 2001-2005; Anexos Técnicos 2006 del Programa de Fomento Ganadero.

^{1/} Las cifras se presentan en términos reales.

En promedio el índice de capitalización durante el periodo 2001-2006 fue de 10.1 miles de pesos por productor. En 2002 se presentó el mayor índice de capitalización con 14.3 miles de pesos, en contraste, el menor índice se presentó en 2001 con 6.3 miles de pesos.

Gráficamente la capitalización en el periodo 2001-2006, se observa de la siguiente forma:

PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO
ÍNDICE DE CAPITALIZACIÓN, 2001-2006 ^{1/}
(Miles de pesos promedio por productor pecuario)



FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Inversiones por Entidad Federativa y Beneficiarios Programados, 2001-2005, Anexos Técnicos, 2006 de los Programas de Ejecución Federalizada del Programa de Fomento Ganadero de los Convenios de Coordinación para la realización de acciones en torno a los Programas de la Alianza para el Campo.

^{1/} Las cifras se presentan en términos reales.

En el periodo 2001-2006, el índice de capitalización se incrementó a una tasa promedio anual de 5.5% en términos reales, esto representa, en términos absolutos, 1.9 miles de pesos promedio por productor pecuario.

A continuación se presenta el índice de capitalización de 2006 por entidad federativa y subprograma en la modalidad de Ejecución Federalizada:

PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO
CAPITALIZACIÓN DE PRODUCTORES PECUARIOS 2006
(Miles de pesos)

Entidad Federativa	Desarrollo Ganadero ^{1/}	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI) ^{2/}	Total	Beneficiarios	Capitalización por productor
Tlaxcala	1,015.6	2,810.3	3,825.9	1,721	2.2
Nayarit	11,400.0	4,100.0	15,500.0	5,538	2.8
México	12,870.3	5,223.2	18,093.5	5,640	3.2
Campeche	4,267.5	1,300.0	5,567.5	1,311	4.2
Sonora	30,741.2	2,500.0	33,241.2	6,846	4.8
Morelos	4,625.0	1,375.0	6,000.0	1,231	4.9
Quintana Roo	7,848.7	937.0	8,785.7	1,667	5.3
Oaxaca	22,500.0	1,800.0	24,300.0	4,564	5.3
Yucatán	20,325.5	275.8	20,601.3	3,354	6.1
Durango	41,000.0	1,249.7	42,249.7	6,852	6.2
Baja California Sur	6,169.5	588.2	6,757.7	1,088	6.2
Zacatecas	24,982.2	1,010.0	25,992.2	4,178	6.2
Hidalgo	22,311.2	2,000.0	24,311.2	3,549	6.8
Tabasco	16,394.4	276.9	16,671.3	2,309	7.2
Sinaloa	24,470.4	2,639.0	27,109.4	3,578	7.6
Veracruz	24,262.8	6,917.9	31,180.7	4,067	7.7
San Luis Potosí	16,647.1	2,000.0	18,647.1	2,332	8.0
Chiapas	39,646.5	10,531.7	50,178.2	6,024	8.3
Guerrero	5,292.5	403.0	5,695.5	653	8.7
Nuevo León	27,299.3	2,695.2	29,994.5	3,034	9.9
Tamaulipas	34,483.5	2,201.1	36,684.6	3,630	10.1
Guanajuato	24,669.3	6,000.0	30,669.3	2,772	11.1
Michoacán	26,385.4	4,975.2	31,360.6	2,578	12.2
Chihuahua	30,500.0	500.0	31,000.0	2,255	13.7
Jalisco	76,791.3	4,768.4	81,559.7	5,882	13.9
Aguascalientes	13,245.6	1,400.0	14,645.6	784	18.7
Coahuila	13,616.4	1,132.4	14,748.8	647	22.8
Puebla	27,161.9	2,341.5	29,503.4	1,275	23.1
Querétaro	25,000.0	1,750.0	26,750.0	838	31.9
Baja California	19,598.6	750.0	20,348.6	521	39.0
Colima	12,258.7	676.5	12,935.2	179	72.3
TOTAL	667,780.4	77,128.0	744,908.4	90,897	8.2

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Anexos Técnicos, 2006 de los Programas de Ejecución Federalizada del Programa de Fomento Ganadero de los Convenios de Coordinación para la realización de acciones en torno a los programas de la Alianza para el Campo.

^{1/} Incluye las actividades relacionadas con la construcción y rehabilitación de infraestructura, la adquisición y modernización de equipo y el mejoramiento genético.

^{2/} Corresponde a las actividades de asistencia técnica.

En 2006 se otorgaron 744,908.4 miles de pesos, con los que se benefició a 90,897 productores pecuarios, y se obtuvo un índice de capitalización promedio por productor de 8.2 miles de pesos, esto es 24.8% menos que el promedio registrado en el periodo 2001-2005, que fue de 10.9 miles de pesos.

El subprograma de Desarrollo Ganadero absorbió el 89.6% del gasto total del programa y el 10.4% restante se destinó al Subprograma de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales.

Los productores que tuvieron mayor índice de capitalización fueron los de Coahuila, Puebla, Querétaro, Baja California y Colima; en contraste, los productores con menor índice de capitalización se localizaron en los estados de Tlaxcala, Nayarit, México, Campeche y Sonora.

De acuerdo con las encuestas de la FAO aplicadas en 2002, 2003 y 2006 a beneficiarios del Programa de Fomento Ganadero, los cambios en la capitalización han sido los siguientes:

**CAMBIOS EN LA CAPITALIZACIÓN DE BENEFICIARIOS
DEL PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO, 2003-2006**

Productores	Años / porcentajes		
	2003	2005	2006
Con cambio positivo capitalización	65.6	67.2	74.5
Sin cambio	33.2	31.8	24.8
Con cambio negativo capitalización	1.2	0.9	0.7

FUENTE: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Encuesta a beneficiarios 2002, 2003 y 2006.

Como se observa, el 65.6% de los productores encuestados en 2003 expresaron que con la operación del Programa de Fomento Ganadero mejoró su nivel de capitalización, y en 2006 aumentó el porcentaje a 74.5%, mientras que el porcentaje de los productores que expresaron que no tuvieron cambio se redujo de 33.2% en 2003 a 24.8% en 2006; y el porcentaje de los que expresaron que tuvieron cambio negativo en la capitalización pasó de 1.2% a 0.7%.

Con los resultados presentados se determinó que la SAGARPA no cuenta con un paradigma en cuanto a la capitalización de los productores debido a que la capitalización se considera como la asignación de recursos por productor beneficiado, destinados a la construcción y rehabilitación de infraestructura, la adquisición y modernización de equipo, al mejoramiento genético, y a la asistencia técnica.

Como resultado de lo anterior, se verificó que en 2006 la SAGARPA otorgó 8.2 miles de pesos en promedio por productor beneficiado, esto es 24.8% menos que el promedio registrado en el periodo 2001-2005, que fue de 10.9 miles de pesos. La evaluación se vio limitada, porque la SAGARPA no programó metas en 2006 para la capitalización de productores pecuarios, por lo que no se ajustó a lo establecido en el Manual de Programación y Presupuesto 2006.

Productores pecuarios beneficiados

En el artículo 8 de las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo se define como población objetivo a los productores de bajos ingresos en zonas marginadas, en zonas no marginadas, en transición y al resto de productores.

A fin de verificar el cumplimiento a esta disposición, se revisaron los Anexos Técnicos de los Convenios firmados con los gobiernos estatales para la operación del Programa de Fomento Ganadero, y se verificó que para este programa los beneficiarios fueron productores de bajos ingresos en transición y el resto de productores.

Los productores de bajos ingresos en transición están definidos como toda persona física o moral que de manera individual u organizada realice preponderantemente actividades en el medio rural, y que posea hasta 70 cabezas de ganado mayor en las regiones tropicales, y hasta 50 cabezas de ganado mayor en el resto del país o sus equivalentes en especies menores, cuando se dediquen preponderantemente a la ganadería.

Por su parte, el resto de productores se define como toda persona física o moral que de manera individual o colectiva realice preponderantemente actividades en el medio rural, en cualquier comunidad y municipio, y que en función de sus sistemas de producción y actividad productiva cuente con cabezas de ganado mayores de las establecidas para los productores de bajos ingresos.

A continuación se presenta número de productores pecuarios beneficiados con la operación del programa de 2001-2006.

**BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO,
2001-2006**

Año	Beneficiarios
2001	101,067
2002	65,053
2003	79,793
2004	79,963
2005	92,579
2006	90,897
TMCA (%)	(2.1)

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Beneficiarios del Programa de Fomento Ganadero, 2001-2005; Anexos Técnicos, 2006 de los Programas de Ejecución Federalizada del Programa de Fomento Ganadero de los Convenios de Coordinación para la realización de acciones en torno a los programas de Alianza para el Campo.

En 2006 se benefició a 90,897 productores pecuarios, los cuales disminuyeron a una tasa promedio anual de 2.1% durante el periodo 2001-2006.

Cabe aclarar que no existen metas programadas de productores pecuarios a beneficiar, porque la operación de los programas de la Alianza para el Campo están en función de la demanda de los productores.

Con base en la revisión de los Anexos Técnicos de los Convenios de Coordinación para la realización de acciones del Programa de Fomento Ganadero, se identificó el número de

productores beneficiados por entidad federativa y por grupo específico de productores, como se muestra en el cuadro siguiente:

PRODUCTORES BENEFICIADOS CON EL PROGRAMA DE FOMENTO
GANADERO, 2006

Estado	Productores Beneficiados Bajos Ingresos	Resto de productores beneficiados	Total
Durango	3,426	3,426	6,852
Sonora	4,837	2,009	6,846
Chiapas	3,625	2,399	6,024
Jalisco	3,026	2,856	5,882
México	2,214	3,426	5,640
Nayarit	1,005	4,533	5,538
Oaxaca	4,219	345	4,564
Zacatecas	2,510	1,668	4,178
Veracruz	2,496	1,571	4,067
Sinaloa	1,364	2,214	3,578
Tamaulipas	1,641	1,989	3,630
Hidalgo	3,035	514	3,549
Yucatán	2,622	732	3,354
Nuevo León	1,753	1,281	3,034
Guanajuato	2,502	270	2,772
Michoacán	1,321	1,257	2,578
San Luis Potosí	1,664	668	2,332
Tabasco	1,444	865	2,309
Chihuahua	1,268	987	2,255
Tlaxcala	1,721	0	1,721
Quintana Roo	1,348	319	1,667
Campeche	911	400	1,311
Puebla	375	900	1,275
Morelos	898	333	1,231
Baja California Sur	0	1,088	1,088
Querétaro	584	254	838
Aguascalientes	538	246	784
Guerrero	302	351	653
Coahuila	111	536	647
Baja California	285	236	521
Colima	138	41	179
Total	53,183	37,714	90,897

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Anexos Técnicos 2006 de Ejecución Federalizada del Programa de Fomento Ganadero de los Convenios de Coordinación para la realización de acciones en torno a los programas de la Alianza para el Campo.

En los estados de Durango, Sonora, Chiapas, Jalisco, México y Nayarit se concentró el 40.5% de los productores pecuarios beneficiados; en contraste, los estados de Querétaro, Aguascalientes, Guerrero, Coahuila, Baja California y Colima absorbieron en conjunto el 4.0% de los productores beneficiados.

Se verificó que durante 2006 la SAGARPA entregó subsidios a 90,987 productores pecuarios para apoyar su capitalización, en cumplimiento a las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo.

Cobertura de productores pecuarios de bajos ingresos

En el artículo 63, fracción IV, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006, se establece como criterio privilegiar a los productores de menores ingresos, destinando al menos el 60% del monto asignado a los apoyos considerados en las acciones de Alianza para el Campo.

A fin de verificar el cumplimiento de esa disposición, se revisaron los Anexos Técnicos de los Convenios de Coordinación para realizar acciones del Programa de Fomento Ganadero del periodo 2002 a 2006 y los resultados se presentan a continuación:

PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO
RECURSOS DESTINADOS A PRODUCTORES DE BAJOS INGRESOS, 2002-2006
(Porcentajes)

Tipología de productores / año	Productores de Bajos Ingresos	Resto de Productores
2002	51.2	48.8
2003	50.1	49.9
2004	53.6	46.4
2005	56.2	43.8
2006	56.3	43.7
<i>Promedio 2002-2006</i>	<i>53.5</i>	<i>46.5</i>

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Anexos Técnicos 2002-2006 de los Programas de Ejecución Federalizada del Programa de Fomento Ganadero de los Convenios de Coordinación para la realización de acciones en torno a los programas de la Alianza para el Campo.

Durante el periodo de análisis, la SAGARPA destinó en promedio el 53.5% de los recursos federales convenidos a productores de bajos ingresos y 46.5% al resto de productores pecuarios.

Los resultados de 2006 por entidad federativa fueron los siguientes:

PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO
RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A PRODUCTORES DE BAJOS INGRESOS,
2006

(Miles de pesos)

Entidad federativa	Productores de Bajos Ingresos	Resto de productores	Total	Participación (%)	
				Productores de Bajos Ingresos	Resto de productores
Baja California Sur	0.0	6,757.7	6,757.7	0.0	100.0
Coahuila	2,212.3	12,536.5	14,748.8	15.0	85.0
Nayarit	2,550.0	12,950.0	15,500.0	16.5	83.5
Sinaloa	10,315.9	16,793.4	27,109.3	38.1	61.9
México	7,237.4	10,856.1	18,093.5	40.0	60.0
Puebla	13,581.0	15,922.5	29,503.5	46.0	54.0
Michoacán	14,906.7	16,453.8	31,360.5	47.5	52.5
Chihuahua	15,000.0	16,000.0	31,000.0	48.4	51.6
Durango	21,124.9	21,124.9	42,249.8	50.0	50.0
Jalisco	40,779.9	40,779.9	81,559.8	50.0	50.0
Sonora	16,870.6	16,370.6	33,241.2	50.8	49.2
Tamaulipas	18,709.1	17,975.4	36,684.5	51.0	49.0
Aguascalientes	8,217.9	6,427.7	14,645.6	56.1	43.9
Nuevo León	17,184.9	12,809.6	29,994.5	57.3	42.7
Querétaro	15,350.0	11,400.0	26,750.0	57.4	42.6
Yucatán	11,918.6	8,682.7	20,601.3	57.9	42.1
Chiapas	30,106.9	20,071.3	50,178.2	60.0	40.0
Veracruz	18,708.4	12,472.3	31,180.7	60.0	40.0
Guerrero	3,436.7	2,258.7	5,695.4	60.3	39.7
Baja California	12,338.4	8,010.3	20,348.6	60.6	39.4
Zacatecas	17,438.8	8,553.4	25,992.2	67.1	32.9
Tabasco	11,322.3	5,349.0	16,671.4	67.9	32.1
San Luis Potosí	13,053.0	5,594.1	18,647.1	70.0	30.0
Quintana Roo	6,159.0	2,626.7	8,785.7	70.1	29.9
Morelos	4,260.6	1,739.4	6,000.0	71.0	29.0
Colima	9,749.2	3,186.1	12,935.3	75.4	24.6
Campeche	4,267.5	1,300.0	5,567.5	76.7	23.3
Hidalgo	19,311.2	5,000.0	24,311.2	79.4	20.6
Guanajuato	27,202.4	3,466.9	30,669.3	88.7	11.3
Oaxaca	21,900.0	2,400.0	24,300.0	90.1	9.9
Tlaxcala	3,825.9	0.0	3,825.9	100.0	0.0
Total	419,039.5	325,868.9	744,908.5	56.3	43.7

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Anexos Técnicos, 2006 de los Programas de Ejecución Federalizada del Programa de Fomento Ganadero de los Convenios de Coordinación para la realización de acciones en torno a los programas de Alianza para el Campo.

Se determinó que en 2006 el 56.3% de los recursos federales se destinó a los productores de bajos ingresos y el 43.7% al resto de productores. Por lo tanto, la SAGARPA cumplió en 93.8% el parámetro establecido en el artículo 63, fracción IV, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de ese año.

6.3.2. Eficiencia en el otorgamiento de subsidios

Para evaluar la eficiencia de la SAGARPA en el otorgamiento de subsidios se analizaron la programación-presupuestación, la cobertura de solicitudes atendidas, la construcción y rehabilitación de infraestructura, la adquisición y modernización de equipo, el mejoramiento genético y la asistencia técnica, así como la confiabilidad de las cifras reportadas en Cuenta Pública 2006. También se realizó un comparativo en la entrega de subsidios con países de la OCDE.

Programación-presupuestación

En la fracción II del artículo 9 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se estableció que la programación-presupuestación del gasto público se realizará con base en la evaluación de las realizaciones físicas del año anterior.

Sobre el particular, se revisaron los resultados de las metas reportadas en la Cuenta Pública de 2005 y las metas programadas para 2006 en cada uno de los componentes del programa, con los resultados que se presentan a continuación.

METAS ALCANZADAS EN 2005 Y PROGRAMADAS 2006

Concepto	Unidad de medida	Alcanzada 2005	Programada 2006	Variación (%)
Construcción y rehabilitación de infraestructura	Hectárea	1,047,050	650,000	(37.9)
Adquisición y modernización de equipo	Proyecto	7,201	4,500	(37.5)
Mejoramiento genético	Cabeza	195,205	120,000	(38.5)
Asistencia Técnica	Proyecto	1,350	900	(33.3)

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2005-2006, México, 2006-2007.

Como se observa, en todos los componentes del Programa de Fomento Ganadero, la SAGARPA programó para 2006 metas inferiores a las alcanzadas en 2005, en 37.9%, 37.5%, 38.5% y 33.3% para la construcción y rehabilitación de infraestructura, la adquisición y modernización de equipo, el mejoramiento genético, y la asistencia técnica, respectivamente.

Se determinó que al programar para 2006 metas inferiores a las alcanzadas el año anterior la SAGARPA no observó lo establecido en el artículo 9 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Cobertura de solicitudes atendidas

En el artículo 5, fracción XIV, inciso g, de las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo se establece que corresponde a la Coordinación General de Delegaciones de la SAGARPA, coordinar la operación nacional del Sistema de Información del Sector Rural (SISER)-Alianza Contigo, su diseño e implementación y, en conjunto con cada entidad federativa.

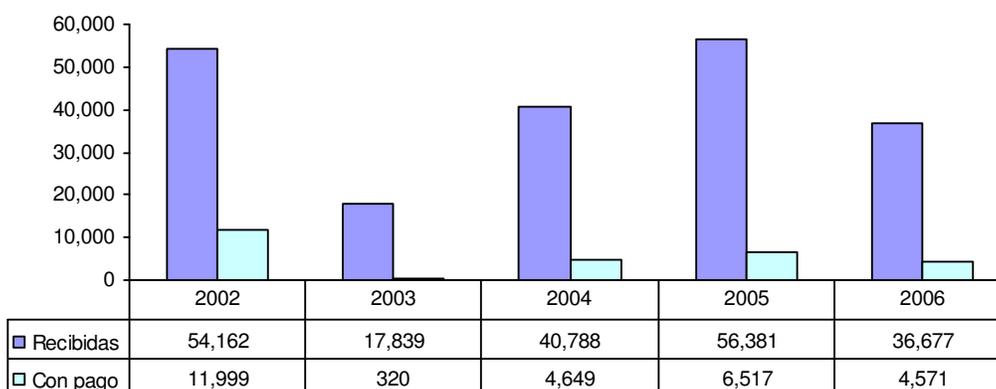
En el artículo 18, fracción IV, de las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo se señala que en el marco del federalismo, el gobierno federal requiere establecer sistemas de información, para el seguimiento, control y supervisión de los programas que sean confiables y oportunos, y que le den transparencia a la operación, para ello se establece por la SAGARPA, dentro del SISER, el Sistema de Información de la Alianza para el Campo denominado "SISER-Alianza

Contigo”, como el instrumento único y en línea que opera a través de Internet y Extranet, para la recepción de las solicitudes, el seguimiento, control y supervisión de los programas, suministrando información del ejercicio de los recursos en los aspectos físico-financiero, los procesos de atención, dictaminación y autorización de solicitudes y apoyos que se otorgan por los Comités Técnicos de Distribución de Fondos de los Fideicomisos Estatales.

Sobre el particular, se revisó el SISER-Alianza Contigo y se determinó que 9 estados (Baja California Sur, Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Quintana Roo, Sonora, Yucatán y Zacatecas) de los 31 donde operó el Programa de Fomento Ganadero en 2006 no reportaron en dicho sistema la información sobre su operación.

A fin de evaluar la cobertura de atención del Programa de Fomento Ganadero, se revisó la información disponible en el SISER- Alianza-Contigo referente a la atención y autorización de solicitudes. Con la información disponible, se identificaron los resultados de solicitudes recibidas y pagadas durante el periodo 2002-2006, como se presentan en la siguiente gráfica:

PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO
COBERTURA DE SOLICITUDES ATENDIDAS, 2002-2006



FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Sistema SISER-Alianza Contigo, 2002-2006.

Durante el periodo 2002-2006, se otorgó el subsidio a 28,056 solicitudes de las 205,847 recibidas, es decir, que se obtuvo una cobertura de 13.6%.

Por lo que se refiere a 2006, se revisó el total de solicitudes recibidas en 23 estados de la República que reportaron en el SISER-Alianza Contigo en ese año, por cada uno de los dos subprogramas, con los resultados que se presentan a continuación:

COBERTURA DE SOLICITUDES DEL PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO, 2006

Entidades Federativas	Desarrollo Ganadero		Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales		Total		Porcentaje de solicitudes pagadas
	Recibidas	Pagadas	Recibidas	Pagadas	Recibidas	Pagadas	
Aguascalientes	402	0	14	0	416	0	n.a.
Baja California	470	332	0	0	470	332	70.6
BCS	0	0	0	0	0	0	n.a.
Campeche	1,254	0	23	0	1,277	0	n.a.
Chiapas	0	0	0	0	0	0	n.a.
Chihuahua	3,919	895	19	5	3,938	900	22.8
Coahuila	1,293	2	55	4	1,348	6	0.4
Colima	521	66	20	11	541	77	14.2
Distrito Federal	0	0	0	0	0	0	n.a.
Durango	1	0	0	0	1	0	n.a.
Guanajuato	0	0	0	0	0	0	n.a.
Guerrero	317	0	5	0	322	0	n.a.
Hidalgo	1,423	0	53	0	1,476	0	n.a.
Jalisco	0	0	0	0	0	0	n.a.
México	0	0	0	0	0	0	n.a.
Michoacán	3,566	0	71	0	3,637	0	n.a.
Morelos	581	0	45	0	626	0	n.a.
Nayarit	1,368	0	88	0	1,456	0	n.a.
Nuevo León	1,453	10	13	0	1,466	10	0.7
Oaxaca	458	0	3	0	461	0	n.a.
Puebla	1,327	0	13	0	1,340	0	n.a.
Querétaro	725	0	33	0	758	0	n.a.
Quintana Roo	0	0	0	0	0	0	n.a.
San Luis Potosí	1,638	959	34	0	1,672	959	57.3
Sinaloa	2,685	0	0	0	2,685	0	n.a.
Sonora	0	0	0	0	0	0	n.a.
Tabasco	4,613	1,934	41	2	4,654	1,936	41.6
Tamaulipas	2,197	343	61	8	2,258	351	15.5
Tlaxcala	218	0	119	0	337	0	n.a.
Veracruz	5,394	0	144	0	5,538	0	n.a.
Yucatán	0	0	0	0	0	0	n.a.
Zacatecas	0	0	0	0	0	0	n.a.
Total	35,823	4,541	854	30	36,677	4,571	12.5

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Sistema de Información del Sector Rural, 2006.

n.a. No aplicable.

Como se observa, hay estados que no reportan solicitudes pagadas y ejercieron recursos. Esta situación se explica porque en el sistema SISER, no todas las entidades federativas reportan sus avances, y otras reportan parcialmente.

De las 36,677 solicitudes recibidas, el 97.7% correspondieron al Subprograma de Desarrollo Ganadero, y el 2.3% restante al de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales. De las solicitudes recibidas en 2006 se pagaron 4,571, es decir, el 12.5%. Cabe señalar que en este caso, tampoco hubo metas de cobertura de solicitudes.

Por lo que se refiere a los avances físicos, en dicho sistema no se identifican los avances en metas por entidad federativa y, en el aspecto financiero se observa que las entidades federativas sólo reportan los recursos programados, no así los radicados, comprometidos, liberados y pagados, aun cuando existen los campos definidos para el efecto.

Con la evaluación se determinó que los datos disponibles en el SISER-Alianza Contigo no permiten contar con información confiable y oportuna sobre la recepción de solicitudes, el seguimiento, control y supervisión de los programas, y porque no suministra información del ejercicio de los recursos en los aspectos físico-financiero, por lo que la SAGARPA no observó lo establecido en el artículo 18, fracción IV, de las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo.

Por otro lado, se determinó que la Coordinación General de Delegaciones no está operando el sistema SISER en forma nacional y en conjunto con cada entidad federativa, por lo que no observó lo establecido en el artículo 5, fracción XIV, inciso g, de las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo.

Construcción y rehabilitación de infraestructura

En las Reglas de Operación del Programa de Fomento Ganadero, se establece en el artículo 54 como objetivo para el programa apoyar la capitalización de los productores pecuarios a través del otorgamiento de subsidios para la construcción y rehabilitación de infraestructura.

Al respecto, se revisaron la Cuenta Pública 2001-2006, los Anexos Técnicos de los Convenios celebrados con los gobiernos estatales y el Reporte de Metas Alcanzadas y Reportadas en Cuenta Pública 2001-2006, con los resultados que se presentan a continuación:

CONSTRUCCIÓN Y REHABILITACIÓN DE INFRAESTRUCTURA, 2001-2006

(Hectáreas)

Año	Metas		Eficiencia (%)
	Original	Alcanzada	
2001	2,500,000	1,083,300	43.3
2002	363,287	1,026,211	282.5
2003	95,000	735,596	774.3
2004	165,000	2,085,882	1,264.2
2005	1,000,000	1,047,050	104.7
2006	650,000	827,974	127.4
TOTAL	4,773,287	6,806,013	142.6
TMCA (%)	(23.6)	(5.3)	

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Reporte de Metas Alcanzadas y Reportadas en Cuenta Pública, 2001-2005; y Anexos Técnicos, 2006 de los Programas de Ejecución Federalizada del Programa de Fomento Ganadero de los Convenios de Coordinación para la realización de acciones en torno a los programas de Alianza para el Campo.

La eficiencia lograda por la SAGARPA pasó de 43.3% en 2001 a 127.4% en 2006, y sólo en 2001 no se logró la meta prevista.

Para 2006 la eficiencia en la entrega de subsidios para construir y rehabilitar hectáreas fue de 127.4% al rehabilitar 827,974 has. de las 650,000 programadas. De esa forma, el total acumulado a ese año fue de 6,806,013 has., lo cual representa el 6.2% del total de superficie con actividad ganadera en el país, que es de 110 millones de hectáreas.

La desagregación por entidad federativa se presenta a continuación:

PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO
CONSTRUCCIÓN Y REHABILITACIÓN DE
INFRAESTRUCTURA, 2006

(Hectáreas)

Entidad Federativa	Meta alcanzada
Sonora	380,000
Chihuahua	228,340
Coahuila	60,280
Veracruz	32,935
Zacatecas	18,000
Oaxaca	14,222
Chiapas	12,500
Tabasco	11,500
Yucatán	10,180
Michoacán	8,100
México	6,360
Sinaloa	5,500
Jalisco	5,250
Nayarit	4,984
San Luis Potosí	4,646
Campeche	4,390
Nuevo León	4,100
Quintana Roo	3,079
Puebla	3,000
Tamaulipas	3,000
Baja California	1,774
Hidalgo	1,687
Morelos	1,400
Baja California Sur	1,127
Durango	1,000
Guerrero	500
Querétaro	120
Aguascalientes	0
Colima	0
Guanajuato	0
Tlaxcala	0
Total	827,974

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Anexos Técnicos, 2006 de los Programas de Ejecución Federalizada del Programa de Fomento Ganadero.

Los estados de Sonora, Chihuahua y Coahuila representaron en conjunto el 80.7% de las hectáreas rehabilitadas, conservadas y mejoradas en 2006 con recursos del gobierno federal.

En 2006 la SAGARPA superó en 27.4% la meta original de entregar subsidios para construir y rehabilitar 827,974 hectáreas, con lo que se verificó que la SAGARPA otorgó subsidios para la construcción y rehabilitación de infraestructura, de acuerdo con lo señalado en el artículo 54 de las Reglas de Operación del Programa de Fomento Ganadero.

Adquisición y modernización de equipo

En el artículo 54 de las Reglas de Operación del Programa de Fomento Ganadero, se establece como objetivo para el programa apoyar la capitalización de los productores pecuarios a través del otorgamiento de subsidios para la adquisición y modernización de equipo.

A fin de verificar el cumplimiento de estas disposiciones, se revisaron la Cuenta Pública de 2001-2006, los Reportes de Metas Alcanzadas y Reportadas en la Cuenta Pública, 2001-2006 de la SAGARPA, y los Anexos Técnicos de los Convenios celebrados con los gobiernos estatales para la ejecución del Programa de Fomento Ganadero. A continuación se presentan los resultados del periodo 2001-2006.

PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO
ADQUISICIÓN Y MODERNIZACIÓN DE EQUIPO, 2001-2006
(Proyectos)

Año	Metas		Eficiencia (%)
	Original	Alcanzada	
2001	5,485.0	5,717.0	104.2
2002	6,139.0	10,983.0	178.9
2003	1,500.0	83,376.0	5,558.4
2004	1,400.0	12,440.0	888.6
2005	7,000.0	7,201.0	102.9
2006	4,500.0	7,113.0	158.1
TOTAL	26,024.0	126,830.0	487.4
TMCA (%)	(3.9)	4.4	

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Reporte de Metas Alcanzadas y Reportadas en Cuenta Pública, 2001-2005; y Anexos Técnicos, 2006 de los Programas de Ejecución Federalizada del Programa de Fomento Ganadero.

Durante el sexenio 2001-2006, la SAGARPA superó las metas originales. Se registró una tasa media de crecimiento anual en las metas alcanzadas de 4.4%, al pasar de 5,717 proyectos de modernización y adquisición de equipo apoyados en 2001 a 7,113 en 2006.

En 2006 se apoyaron 7,113 proyectos con lo que se obtuvo una eficiencia de 158.1% respecto de la meta programada. La desagregación por entidad federativa y tipo de ganado fue la siguiente:

PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO
ADQUISICIÓN Y MODERNIZACIÓN DE EQUIPO, 2006
(Proyectos)

Entidad Federativa	Bovino	Ovino	Caprino	Porcino	Avícola	Apícola	Cunícola	Total
Sinaloa	617	0	0	20	20	236	0	893
Jalisco	380	80	20	84	100	100	16	780
Nayarit	203	30	0	95	0	95	0	423
Tamaulipas	356	0	0	0	0	50	0	406
Aguascalientes	271	69	20	11	0	27	0	398
Durango	284	16	57	4	0	16	0	377
Chiapas	250	30	0	20	20	40	0	360
Puebla	132	70	13	10	10	60	12	307
San Luis Potosí	33	0	0	0	199	32	0	264
Morelos	90	0	0	12	2	142	0	246
México	190	20	0	0	0	30	0	240
Yucatán	82	26	0	55	36	28	0	227
Querétaro	96	82	14	19	0	13	0	224
Chihuahua	158	27	25	0	0	10	0	220
Hidalgo	121	70	0	18	0	3	0	212
Michoacán	124	30	11	16	2	16	2	201
Sonora	60	0	0	56	20	61	0	197
Guanajuato	83	22	9	65	0	5	0	184
Veracruz	166	0	0	0	0	16	0	182
Baja California	86	6	4	4	12	3	0	115
Tabasco	90	17	0	0	0	0	0	107
Oaxaca	37	12	12	6	0	38	0	105
Zacatecas	40	25	0	9	0	20	0	94
Nuevo León	36	4	7	29	8	5	0	89
Campeche	63	3	0	2	0	0	0	68
Quintana Roo	26	11	3	0	0	14	0	54
Baja California Sur	26	2	3	4	1	8	0	44
Coahuila	20	0	14	0	0	10	0	44
Guerrero	30	0	0	5	3	5	0	43
Colima	0	3	3	3	0	0	0	9
Tlaxcala	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	4,150	655	215	547	433	1,083	30	7,113

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Anexos Técnicos, 2006 de los Programas de Ejecución Federalizada del Programa de Fomento Ganadero.

Los estados de Sinaloa, Jalisco, Nayarit, Tamaulipas y Aguascalientes representaron en conjunto el 40.8% del total de proyectos de modernización y adquisición de equipo apoyados con recursos federales en 2006.

Por tipo de especie destacan los proyectos para adquisición y modernización de equipo del ganado bovino que representaron el 58.3%, mientras que el menos representativo es el ganado cunícola que representa el 0.4%.

Se determinó que en 2006 la SAGARPA superó en 58.1% la meta original de entregar subsidios para modernizar y adquirir 7,113 proyectos para ganado de las especies bovina, ovina, caprina, porcina, avícola, apícola y cunícola, con lo que se verificó que la dependencia entregó recursos federales para la modernización y adquisición de equipo, de acuerdo con establecido en el artículo 54 de las Reglas de Operación.

Mejoramiento genético

En el artículo 54 de las Reglas de Operación del Programa de Fomento Ganadero se establece como objetivo para el programa, apoyar la capitalización de los productores pecuarios a través del otorgamiento de subsidios para el mejoramiento genético de las especies bovina, ovina, caprina, porcina , avícola y apícola.

A fin de verificar el cumplimiento de esta disposición, se revisaron los Anexos Técnicos, y los Reportes de metas alcanzadas y reportadas en Cuenta Pública del periodo 2001-2006, y los resultados se presentan a continuación:

PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO
MEJORAMIENTO GENÉTICO, 2001-2006
(Cabeza)

Año	Metas		Eficiencia (%)
	Original	Alcanzada	
2001	40,000	153,200	383.0
2002	0	165,936	n.a.
2003	130,000	209,293	161.0
2004	265,000	140,663	53.1
2005	130,000	195,205	150.2
2006	120,000	146,402 ^{1/}	122.0
TOTAL	685,000	1,010,699	147.5
TMCA (%)	24.6	(0.9)	

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Reporte de Metas Alcanzadas y Reportadas en Cuenta Pública, 2001-2005; Anexos Técnicos, 2006 de los Programas de Ejecución Federalizada del Programa de Fomento Ganadero.

^{1/} Se refiere a la suma de sementales y vientres.
n.a. No aplicable.

La adquisición de cabezas de ganado para el mejoramiento genético muestra una disminución durante el sexenio, al pasar de 153,200 cabezas en 2001 a 146,402 en 2006. Se observa que sólo en 2004 se logró un índice de eficiencia inferior en 46.9 puntos porcentuales, mientras que en el resto del periodo se superaron las metas programadas.

A continuación se presentan los resultados del mejoramiento genético en 2006 por entidad federativa.

PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO
ADQUISICIÓN DE CABEZAS DE GANADO PARA MEJORAMIENTO GENÉTICO

Estado	Cabezas		Dosis de germoplasma	Abeja reina	Núcleos de abejas
	Sementales	Vientres			
Aguascalientes	125	2,723	2,200	600	600
Baja California	98	636	570	37	150
BCS	55	3,578	0	250	230
Campeche	510	1,250	0	0	0
Coahuila	600	0	3,300	1,111	445
Colima	50	6,914	0	0	0
Chiapas	1,116	3,800	4,500	2,500	1,430
Chihuahua	2,007	9,812	1,000	1,206	0
Durango	1,556	3,400	2,400	5,715	0
Guanajuato	484	2,068	25,600	600	700
Guerrero	176	270	1,500	4,285	0
Hidalgo	200	4,660	3,000	700	200
Jalisco	1,424	6,526	1,450	16,632	11,636
México	678	3,044	25,963	1,000	500
Michoacán	610	2,777	1,099	414	400
Morelos	19	334	0	750	1,448
Nayarit	343	533	284	1,019	114
Nuevo León	1,187	44,060	2,211	1,000	2,000
Oaxaca	563	1,263	0	12,110	3,996
Puebla	65	6,178	0	3,000	1,975
Querétaro	119	2,313	1,500	700	450
Quintana Roo	144	1,510	50	2,250	2,340
San Luis		2,000	0	2,064	1,100
Potosí	1,022				
Sinaloa	500	1,400	294	2,000	950
Sonora	738	3,262	0	0	0
Tabasco	1,728	260	0	0	0
Tamaulipas	2,552	675	1,460	4,996	1,940
Tlaxcala	64	1,684	0	0	0
Veracruz	1,000	0	3,007	6,004	2,499
Yucatán	397	2,102	951	0	430
Zacatecas	1,700	5,540	4,600	5,000	1,300
Total	21,830	124,572	86,939	75,943	36,833

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Anexos Técnicos, 2006 de los Programas de Ejecución Federalizada del Programa de Fomento Ganadero.

El mejoramiento genético se dio mediante la adquisición de 146,402 cabezas de ganado, superior a la meta original en 22%. También se adquirieron 86,939 dosis de germoplasma, 75,943 abejas reina y 36,833 núcleos de abejas.

En cuanto a la adquisición de cabezas clasificadas en sementales y vientres, a continuación se presenta la clasificación por tipo de ganado.

PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO
CLASIFICACIÓN DE LA ADQUISICIÓN DE CABEZAS DE GANADO, 2006

Tipo de ganado	Cabezas	
	Sementales	Vientres
Bovino	17,652	31,331
Ovino	2,558	81,602
Caprino	1,246	7,840
Porcino	374	3,730
Avícola ^{1/}	0	69
TOTAL	21,830	124,572

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Anexos Técnicos, 2006 de los Programas de Ejecución Federalizada del Programa de Fomento Ganadero.

^{1/} Corresponde a la adquisición de avestruces.

En la adquisición de sementales destaca la de bovinos, que representa el 80.9% del total adquiridos; y en la adquisición de vientres, el ganado ovino que representa el 65.5%, seguido por el ganado bovino con el 25.1%.

Se verificó que en 2006 la SAGARPA otorgó recursos federales para el mejoramiento genético mediante la adquisición de cabezas de ganado bovino, ovino, caprino, porcino, avícola; así como dosis de germoplasma, abejas y núcleos de abejas. Con esos resultados, la dependencia logró una eficiencia de 122.0%, con lo cual cumplió con la entrega de subsidios para el mejoramiento genético de ganado bovina, ovina, caprina, avícola y apícola, conforme a lo establecido en las Reglas de Operación.

Asistencia técnica

En el artículo 67 de las Reglas de Operación del Programa de Fomento Ganadero se enuncia que uno de los objetivos en la modalidad de Ejecución Federalizada es el de apoyar el desarrollo de unidades de producción pecuaria, a través de la contratación de coordinadores y promotores del desarrollo que propicien los procesos de capacitación y asistencia técnica.

Sobre el particular, se revisaron los reportes de Metas Alcanzadas y Reportadas en Cuenta Pública, 2001-2006, con los resultados que se presentan a continuación:

PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO
EFICIENCIA EN LA ASISTENCIA TÉCNICA, 2001-2006
(Proyectos)

Año	Meta original	Meta alcanzada	Eficiencia (%)
2001	400	715	178.7
2002	899	899	100.0
2003	2,460	1,071	43.5
2004	900	1,086	120.7
2005	1,000	1,350	135.0
2006	900	1,231	136.8
TMCA (%)	17.6	11.5	

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Reporte de Metas Alcanzadas y Reportadas en Cuenta Pública, 2001-2005; Anexos Técnicos, 2006 de los Convenios.

En 2001, 2004, 2005 se superaron las metas programadas, en 2002 se cumplió la meta al 100%, y en 2003 se obtuvo un índice de eficiencia de 43.5%. Durante 2006 se superó la meta en 36.8%.

Durante el periodo se ha incrementado el número de proyectos de asistencia técnica apoyados con recursos federales, a una tasa promedio anual de 11.5%.

En las entidades federativas ha sido errático el comportamiento de este componente, pues mientras en algunas se observó la operación durante todo el sexenio, en otras sólo lo hicieron en dos ejercicios, como se observa a continuación:

PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO
ASISTENCIA TÉCNICA, 2001-2006
(Proyectos)

Entidad Federativa	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TMCA (%)
Chiapas	0	58	58	60	150	174	n.a
Veracruz	148	67	136	140	152	114	(5.1)
México	78	95	97	78	87	80	0.5
Guanajuato	69	69	70	66	83	80	3.0
Jalisco	78	78	73	70	145	73	(1.3)
Hidalgo	17	86	85	77	75	70	32.7
Michoacán	40	55	50	68	77	69	11.5
Tlaxcala	13	0	48	54	52	52	32.0
Nayarit	33	37	34	39	50	50	8.7
Nuevo León	6	6	21	26	40	37	43.9
Sinaloa	21	25	39	31	36	37	12.0
Puebla	0	24	25	35	28	34	n.a.
Tamaulipas	0	23	27	26	33	33	n.a.
Sonora	21	33	31	29	29	31	8.1
San Luis Potosí	15	17	27	29	28	28	13.3
Durango	19	22	22	14	16	28	8.1
Quintana Roo	34	40	42	30	29	26	(5.2)
Coahuila	24	29	23	25	21	21	(2.6)
Morelos	17	21	19	21	21	21	4.3
Querétaro	0	5	11	14	25	22	n.a.
Oaxaca	0	18	0	34	30	23	n.a.
Tabasco	17	27	29	24	23	23	6.2
Aguascalientes	0	0	0	0	18	17	n.a.
Campeche	30	31	25	23	27	16	(11.8)
Yucatán	0	0	44	21	23	15	n.a.
Zacatecas	0	14	16	16	17	15	n.a.
Colima	6	7	6	6	10	10	10.8
Baja California	0	0	0	20	5	10	n.a.
Baja California Sur	4	12	11	10	10	9	17.6
Chihuahua	0	0	0	0	10	8	n.a.
Guerrero	25	0	2	0	0	5	(27.5)
Total	715	899	1,071	1,086	1,350	1,231	11.5

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Anexos Técnicos, 2006 de los Programas de Ejecución Federalizada del Programa de Fomento Ganadero; Reporte de Metas Alcanzadas y Reportadas en Cuenta Pública, 2001-2006.

n.a. No aplicable.

La asistencia técnica ha aumentado en los últimos dos años, ya que opera en todo el territorio nacional, lo cual no se hacía en años anteriores, tal es el caso de estados como Aguascalientes, Baja California y Chihuahua. Destacan los estados de Chiapas, Veracruz, México, Guanajuato,

Jalisco e Hidalgo, que representaron en conjunto el 48% del total de proyectos de asistencia técnica apoyados con recursos federales en 2006.

A continuación se presenta los resultados de la asistencia técnica en 2006 en cuanto a la contratación de especialistas por entidad federativa:

ASISTENCIA TÉCNICA, 2006

Entidad Federativa	Técnico	Coordinador	Curso	Grupo de productores atendidos	Productores beneficiados
Hidalgo	70	7	71	210	2,500
Jalisco	73	7	80	200	2,190
Chiapas	174	11	185	174	3,132
México	80	8	80	160	1,600
Tlaxcala	52	5	57	156	1,560
Veracruz	114	10	124	114	1,390
Nayarit	50	5	55	100	1,000
Guanajuato	80	7	22	80	1,294
Sinaloa	37	4	41	72	962
Michoacán	69	4	73	69	1,074
Durango	28	2	30	48	600
Tabasco	23	2	23	46	447
Morelos	21	2	23	42	420
Baja California	10	1	11	40	120
Nuevo León	37	3	40	37	444
Puebla	34	2	36	34	510
Tamaulipas	33	2	33	33	457
Sonora	31	3	34	31	435
San Luis Potosí	28	3	31	28	280
Quintana Roo	26	0	26	26	435
Oaxaca	23	2	25	23	230
Querétaro	22	2	22	22	220
Coahuila	21	2	23	21	210
Aguascalientes	17	2	19	17	170
BCS	9	0	9	17	397
Campeche	16	2	18	16	240
Yucatán	15	2	17	15	200
Zacatecas	15	1	15	15	500
Colima	10	1	10	10	100
Chihuahua	8	0	8	8	100
Guerrero	5	1	6	5	75
Total	1,231	103	1,247	1,869	23,292

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Anexos Técnicos, 2006 de los Programas de Ejecución Federalizada del Programa de Fomento Ganadero; Reporte de Metas Alcanzadas y Reportadas en Cuenta Pública, 2006.

La SAGARPA otorgó recursos federales a las entidades federativas con lo que contrataron 1,231 técnicos especializados, 36.8% más que la meta programada. También se contrataron 103 Coordinadores, y se impartieron 1,247 cursos, acciones que no se reportaron en Cuenta Pública.

Con esas acciones se atendieron 1,869 grupos de productores, con lo que se benefició a 23,292 productores pecuarios, es decir, el 25.6% del total de beneficiarios del programa. Los estados que destacan por los grupos de productores atendidos son Hidalgo, Jalisco, Chiapas, México, Tlaxcala que representan el 48.1% del total de grupos atendidos, en ellos se benefició al 47.1% del total de productores pecuarios beneficiados.

Se verificó que en 2006 la SAGARPA logró una eficiencia de 136.8% al apoyar con recursos federales a 331 proyectos más que los 900 previstos. En ese año la SAGARPA cumplió con otorgar subsidios a proyectos de asistencia técnica, conforme al artículo 67 de las Reglas de Operación.

Confiabilidad de las cifras reportadas en Cuenta Pública 2006

En el artículo 90 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se establece que será responsabilidad de los ejecutores de gasto la confiabilidad de las cifras consignadas en su contabilidad, adoptando para ello las medidas de control y depuración correspondientes.

Sobre el particular, se revisaron las cifras de metas alcanzadas reportadas en la Cuenta Pública de 2006 y los Anexos Técnicos de los Convenios con los Gobiernos Estatales. De lo anterior, se determinaron las diferencias siguientes:

DIFERENCIAS EN METAS ALCANZADAS DEL PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO, 2006

Concepto	Unidad de medida	Cuenta Pública (1)	Anexos Técnicos (2)	Diferencia (3)=(1)-(2)
Construcción y rehabilitación de infraestructura	Hectárea	820,974	827,974	(7,000)
Adquisición y modernización de equipo	Proyecto	7,100	7,113	(13)
Mejoramiento genético	Cabeza	138,869	146,402	(7,533)
Asistencia Técnica	Proyecto	1,235	1,231	4

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2006; y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Anexos Técnicos, 2006 de los Programas de Ejecución Federalizada del Programa de Fomento Ganadero de los Convenios de Coordinación para la realización de acciones en torno a los programas de Alianza para el Campo.

Con la revisión de los Anexos Técnicos, se verificó que la dependencia otorgó subsidios para la construcción y rehabilitación de 827,974 has; 7,113 proyectos de adquisición y modernización de equipo; para la adquisición de 146,402 cabezas de ganado para el mejoramiento genético; y para 1,231 proyectos de asistencia técnica. Estas cifras difieren en 7,000 has, 13 proyectos, 7,533 cabezas y 4 proyectos, en ese orden, respecto de las reportadas en la Cuenta Pública de 2006.

Como se observa, en las cuatro metas reportadas como alcanzadas en Cuenta Pública 2006 existen diferencias respecto de los Anexos Técnicos. Sobre el particular, la SAGARPA informó que la diferencia se debió a un error involuntario al momento de calcular las metas.

Con la revisión realizada se determinó que las cifras reportadas en Cuenta Pública 2006 no corresponden con las metas convenidas en los Anexos Técnicos, por lo que la SAGARPA no observó lo establecido en el artículo 90 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Comparativo en la entrega de subsidios con países de la OCDE

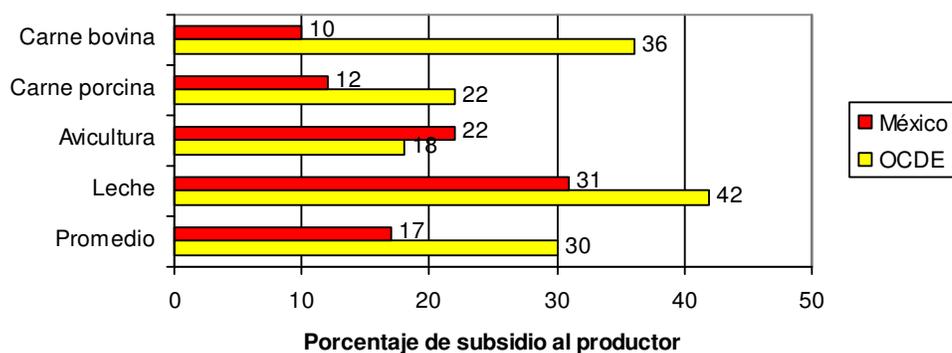
En el artículo 27 constitucional se establece que las actividades agropecuarias son de interés público, ya que su fomento contribuye a mejorar las condiciones de vida de la población rural.

En el artículo 2, fracción XLIII, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006 se define a los subsidios como las asignaciones de recursos federales que, a través de las dependencias, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad o a las entidades federativas para fomentar el desarrollo de actividades prioritarias de interés general como son, entre otras, proporcionar a los usuarios o consumidores los bienes y servicios a precios y tarifas por debajo de los de mercado.

En el Informe de Evaluación Nacional del Programa de Fomento Ganadero de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación se señala que en México se ha reformado la aplicación de los subsidios, con una reducción de los apoyos a la producción y a los insumos, que de acuerdo con la OCDE descendieron de 91% entre 1986-1988 a 74% en 2002-2004.

A continuación se presenta una estimación de subsidios al productor en México y países de la OCDE, 2002-2004.

PORCENTAJE DE SUBSIDIO AL PRODUCTOR PECUARIO EN MÉXICO
Y PAÍSES DE LA OCDE, 2002-2004



FUENTE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2005.

Dentro de los productos pecuarios protegidos en México destaca la leche, con más de 30% del equivalente de subsidio al productor, que coincide con la tendencia de los países de la OCDE, aunque éstos registran un subsidio superior al mismo producto 11 puntos porcentuales. En carne se observa una protección reducida, especialmente en vacunos y porcinos, que registran un equivalente de subsidio al productor de 10% y 12%, en ese orden, cuando en los países de la OCDE asciende a 36% en el primer caso y 22% para la de cerdo.

En la avicultura, México mantiene una protección de 22%, superior a los países miembros de la OCDE en 4 puntos porcentuales.

Se determinó que en 2006 México otorgó subsidios a la ganadería, que es una actividad prioritaria de interés general. En el comparativo del nivel de subsidio, México está por debajo en la entrega de subsidios a los productores pecuarios en carne bovina y porcina, y leche respecto de los países miembros de la OCDE en 26, 10 y 11 puntos porcentuales, respectivamente.

6.3.3. Economía en la aplicación de los recursos presupuestarios

Para evaluar la economía en la aplicación de los recursos presupuestarios, se revisaron los resultados de la distribución del subsidio por subprograma, los gastos de operación de la Ejecución Federalizada y Nacional, y el índice multiplicador de la inversión.

Distribución del subsidio por subprograma

En el artículo 90 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se establece que será responsabilidad de los ejecutores del gasto la confiabilidad de las cifras consignadas en su contabilidad.

A fin de verificar los 802,728.2 miles de pesos reportados en la Cuenta Pública como gasto del Programa de Fomento Ganadero en 2006, se revisaron los Anexos Técnicos y el formato D-46 que

servió de base para integrar Cuenta Pública, donde se reportaron 744,908.4 miles de pesos para la modalidad de Ejecución Federalizada y 57,819.8 para la Ejecución Nacional.

Conviene aclarar que no existen metas de presupuesto original para 2006 respecto de la distribución de recursos por subprograma y por entidad federativa, ya que la presupuestación de recursos se realizó por estrategia para toda la Alianza para el Campo, posteriormente con los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación se aplicó la fórmula de distribución de recursos por entidad federativa, y finalmente se hace la asignación de recursos por programa, que es lo que finalmente se entrega como apoyo a los productores pecuarios.

A continuación se presenta la distribución del gasto de 2006 por entidad federativa, modalidad de ejecución y subprograma:

COMPOSICIÓN DEL SUBSIDIO DEL PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO, 2006

(Miles de pesos)

Entidad Federativa	Ejecución Federalizada		Total
	Desarrollo Ganadero	DPAI	
Jalisco	76,791.3	4,768.4	81,559.7
Chiapas	39,646.5	10,531.7	50,178.2
Tamaulipas	34,483.5	2,201.1	36,684.6
Durango	41,000.0	1,249.7	42,249.7
Nuevo León	27,299.3	2,695.2	29,994.5
Hidalgo	22,311.2	2,000.0	24,311.2
Sonora	30,741.2	2,500.0	33,241.2
Chihuahua	30,500.0	500.0	31,000.0
Michoacán	26,385.4	4,975.2	31,360.6
Veracruz	24,262.8	6,917.9	31,180.7
Guanajuato	24,669.3	6,000.0	30,669.3
Puebla	27,161.9	2,341.5	29,503.4
Querétaro	25,000.0	1,750.0	26,750.0
Sinaloa	24,470.4	2,639.0	27,109.4
Zacatecas	24,982.2	1,010.0	25,992.2
Oaxaca	22,500.0	1,800.0	24,300.0
México	12,870.3	5,223.2	18,093.5
Tabasco	16,394.4	276.9	16,671.3
Yucatán	20,325.5	275.8	20,601.3
Baja California	19,598.6	750.0	20,348.6
San Luis Potosí	16,647.1	2,000.0	18,647.1
Coahuila	13,616.4	1,132.5	14,748.8
Nayarit	11,400.0	4,100.0	15,500.0
Aguascalientes	13,245.6	1,400.0	14,645.6
Colima	12,258.7	676.5	12,935.2
Quintana Roo	7,848.7	937.0	8,785.7
Campeche	4,267.5	1,300.0	5,567.5
Morelos	4,625.0	1,375.0	6,000.0
BCS	6,169.5	588.2	6,757.7
Guerrero	5,292.5	402.9	5,695.4
Tlaxcala	1,015.6	2,810.3	3,825.9
Total Programa	667,780.4	77,128.0	744,908.4

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Anexos Técnicos 2006 de los Programas de Ejecución Federalizada del Programa de Fomento Ganadero.

Los estados de Jalisco, Chiapas, Tamaulipas, Durango, y Nuevo León absorbieron en conjunto el 32.3% del gasto total de 2006 de la modalidad de Ejecución Federalizada; en contraste, los estados que absorbieron menos recursos fueron Tlaxcala, Guerrero y Baja California Sur, con el 2.2% en conjunto.

Conviene señalar que el gasto de la modalidad de Ejecución Federalizada corresponde con el formato D-46 del Sistema Integral de Información que sirvió de base para la integración de Cuenta Pública 2006.

Por lo que se refiere a la modalidad de Ejecución Nacional, a continuación se relacionan las 16 Asociaciones Ganaderas que recibieron recursos en 2006:

PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO
EJECUCIÓN NACIONAL, 2006
(Miles de pesos)

Asociación	Aportación
Mexicana de Criadores de Ganado Braford, A.C.	807.0
Nacional de Criadores de Toros de Lidia	1,460.0
Mexicana de Criadores de Ganado Siuzbú de Registro, A.C.	950.0
Mexicana de Criadores de Ovinos	2,239.5
Angus Mexicana, A.C.	570.0
Charolais Herd Book de México	2,800.0
Mexicana de Criadores de Ganado Beffmaster A.C.	1,000.0
Mexicana de Criadores de Razas Italianas	200.0
Unión Ganadera Regional de Nuevo León	3,500.0
Mexicana de Criadores de Ganado Simmental Cimbra, A.C.	919.9
Holstein de México, A.C.	2,000.0
Mexicana de Criadores de Ganado Jersey de Registro, A.C.	545.0
Mexicana de Criadores de Ganado Droughmaster A.C.	275.0
Mexicana de Criadores Cebú	1,754.1
Mexicana de Criadores de Ganado Limousin	559.0
Mexicana de Criadores de Ganado Suizo de Registro	540.0
Total	20,119.5

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Anexos Técnicos, 2006 de los Programas de Ejecución Nacional del Programa de Fomento Ganadero de las Reglas de Operación de la Alianza Contigo 2003.

Como se observa, con la documentación justificativa del gasto se reportaron 20,119.5 miles de pesos, cifra inferior a la reportada en los registros internos de la SAGARPA que sirvieron para integrar la Cuenta Pública 2006 en 37,700.3 miles de pesos.

Adicionalmente se revisó el Listado de Cuentas por Liquidar Certificadas, donde se verificó el gasto por Subprograma reportado en la Cuenta Pública 2006 de 802,728.2 miles de pesos, como se muestra a continuación:

PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO 2006
(Miles de pesos)

Entidad Federativa / Organización Ganadera	Desarrollo Ganadero	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales	Total
Aguascalientes	13,245.6	1,400.0	14,645.6
Baja California	19,598.6	750.0	20,348.6
Baja California Sur	6,169.5	588.2	6,757.7
Campeche	6,357.7	1,300.0	7,657.7
Coahuila	15,616.4	1,132.4	16,748.8
Colima	13,337.8	676.5	14,014.4
Chiapas	39,646.5	10,531.7	50,178.2
Chihuahua	32,671.1	500.0	33,171.1
Distrito Federal	187.0		187.0
Durango	41,000.0	1,249.7	42,249.7
Guanajuato	24,669.3	6,000.0	30,669.3
Guerrero	5,292.5	402.9	5,695.4
Hidalgo	32,352.3	2,000.0	34,352.3
Jalisco	76,791.3	4,768.4	81,559.8
México	18,687.8	5,223.2	23,911.0
Michoacán	26,385.4	4,975.2	31,360.5
Morelos	5,711.1	1,375.0	7,086.1
Nayarit	11,400.0	4,100.0	15,500.0
Nuevo León	27,299.3	2,695.2	29,994.5
Oaxaca	22,500.0	1,800.0	24,300.0

Continúa...

...continuación

Puebla	27,161.9	2,341.5	29,503.5
Querétaro	25,000.0	1,750.0	26,750.0
Quintana Roo	10,057.6	937.0	10,994.6
San Luis Potosí	16,647.1	2,000.0	18,647.1
Sinaloa	24,470.4	2,639.0	27,109.3
Sonora	31,159.5	2,500.0	33,659.5
Tabasco	20,394.4	276.9	20,671.3
Tamaulipas	39,483.5	2,201.1	41,684.5
Tlaxcala	2,048.7	2,810.3	4,858.9
Veracruz	24,262.8	6,917.9	31,180.7
Yucatán	20,325.5	275.8	20,601.3
Zacatecas	25,550.0	1,010.0	26,560.0
Asociación Mexicana de Criadores de Ganado Braford, A.C.	807.0		807.0
Asociación Nacional de Criadores de Toros de Lidia	1,460.0		1,460.0
Asociación Mexicana de Criadores de Ganado Suizbú de Registro, A.C.	950.0		950.0
Asociación Mexicana de Criadores de Ovinos	2,239.5		2,239.5
Asociación Angus Mexicana A.C.	570.0		570.0
Asociación Charolais Herd Book de México	2,800.0		2,800.0
Asociación Mexicana de Criadores de Ganado Belfmaster A.C.	1,000.0		1,000.0
Asociación Mexicana de Criadores de Razas Italianas	200.0		200.0
Unión Ganadera Regional de Nuevo León	3,500.0		3,500.0
Asociación Mexicana de Criadores de Ganando Simmental Simbrah, A.C.	919.9		919.9
Holstein de México, A.C.	2,000.0		2,000.0
Asociación Mexicana de Criadores de Ganado Jersey de Registro, A.C.	545.0		545.0
Asociación Mexicana de Criadores de Ganado Droughmaster A.C.	275.0		275.0
Asociación Mexicana de Criadores Cebú	1,754.1		1,754.1
Asociación Mexicana de Criadores de Ganado Limousin	559.0		559.0
Asociación Mexicana de Criadores de Ganado Suizo de Registro	540.0		540.0
TOTAL	725,600.1	77,128.0	802,728.2

FUENTE: SAGARPA, Listado de Cuentas por Liquidar Certificadas del Programa de Fomento Ganadero, 2006.

Con la revisión de la información justificativa del gasto consignada en los Anexos Técnicos, se verificó que los 744,908.4 miles de pesos de la Ejecución Federalizada corresponden con lo reportado en la Cuenta Pública de 2006.

Respecto de la Ejecución Nacional, en la Cuenta Pública se reportó como gasto ejercido 57,819.8 miles de pesos. En la revisión de los anexos técnicos se observó una diferencia de 37,700.3 miles de pesos, y con el Listado de Cuentas por Liquidar Certificadas, se verificó el gasto reportado en Cuenta Pública. Por lo anterior, se determinó que la SAGARPA no se ajustó al artículo 90 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Gastos de operación de la Ejecución Federalizada

En el artículo 20 de las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo se señala que de conformidad con las modalidades de Ejecución de la Alianza Contigo, para los Programas de Ejecución Federalizada se establecen apoyos para gastos de operación y evaluación de hasta 5.5%.

Gastos de Operación. Se otorga hasta el 4% de los recursos convenidos con los gobiernos estatales para gastos de operación; de los cuales al menos el 1% de los recursos federales se asignará al Programa de Desarrollo Institucional (PDI). El 3% restante, se aplicará en acciones de seguimiento, supervisión y control de los programas de la Alianza.

Gastos de Evaluación. Se otorga hasta el 1.5% de los recursos convenidos con los Gobiernos Estatales para la realización de las evaluaciones estatales de la Alianza.

A fin de verificar esta disposición, se revisaron los Anexos Técnicos de los Convenios con Gobiernos Estatales y los resultados se presentan a continuación:

PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO
GASTOS DE OPERACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN FEDERALIZADA,
2006

(Miles de pesos)

Concepto	Subprograma		Monto Total	Proporción (%)
	Desarrollo Ganadero	DPAI		
Gastos de Operación	24,835.4	3,021.2	27,856.6	3.7
Gastos de Evaluación	9,255.1	961.3	10,216.4	1.4
Gastos PDI	398.8	33.2	432.0	0.06
Subtotal	34,489.3	4,015.7	38,505.0	5.2
Gasto Total del Programa de Fomento Ganadero	667,780.4	77,128.0	744,908.4	

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Anexos Técnicos, 2006 de los Programas de Ejecución Federalizada del Programa de Fomento Ganadero de los Convenios de Coordinación para la realización de acciones en torno a los programas de Alianza para el Campo; y listado de Cuentas por Liquidar Certificadas.

Como se observa, en la Ejecución Federalizada los gastos de operación y de evaluación suman en conjunto 5.2% del gasto del programa, por lo que la SAGARPA cumplió con los límites establecidos en el artículo 20 de las Reglas de Operación de no superar en conjunto el 5.5% del gasto total del programa.

Gastos de operación de la Ejecución Nacional

En el artículo 20 de las Reglas de Operación se señala que de conformidad con las modalidades de Ejecución de la Alianza Contigo, para los Programas de Ejecución Nacional vía la SAGARPA, en gastos de operación se otorga hasta el 3.0% del recurso asignado a los programas de Ejecución Nacional; y para la realización de las evaluaciones, la SAGARPA establece la previsión de 2.0%.

Al respecto, se revisaron los Anexos Técnicos de los Convenios de Concertación con las Asociaciones Ganaderas, y se observó que no se asignaron recursos para gastos de operación, ya que en su momento, la Coordinación General de Ganadería consideró innecesario asignar recursos a ese rubro, fundamentándose en el hecho de que la unidad administrativa dispone de

recursos para hacer el seguimiento a los convenios celebrados. Para el caso de los gastos de evaluación, la dependencia informó que no se ejercieron recursos con cargo en el Programa de Fomento Ganadero, ya que los gastos de evaluación fueron absorbidos por otros programas de Alianza para el Campo. Por lo que se verificó que la SAGARPA cumplió con lo establecido en el artículo 20 de las Reglas de Operación.

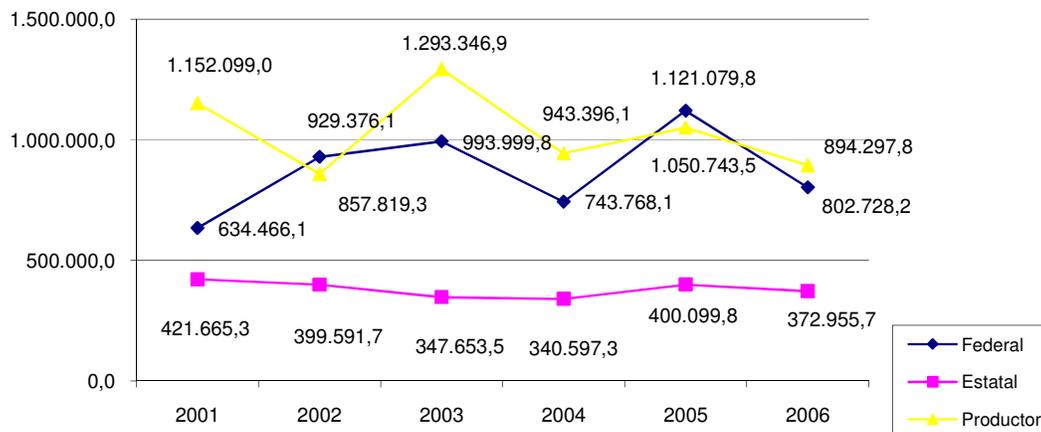
Índice multiplicador de la inversión

En el artículo 52, fracción VI, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006 se establece que las dependencias o entidades que otorguen subsidios deberán, en su caso, buscar fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia y una disminución o terminación de los apoyos con cargo en recursos presupuestarios.

También en el artículo 54, de las Reglas de Operación del Programa de Fomento Ganadero vigentes para 2006, se enuncia como objetivo para el programa promover la inversión en proyectos económicos que otorguen valor agregado a la producción primaria, mediante el apoyo en infraestructura, maquinaria y equipo para el acopio y transformación de productos pecuarios.

A fin de evaluar el efecto multiplicador de la inversión del Programa de Fomento Ganadero, se analizaron los recursos presupuestarios ejercidos en el periodo 2001-2006 federales, estatales y de productores, con los resultados que se presentan a continuación:

COMPOSICIÓN DEL GASTO DEL PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO, 2001-2006 ^{1/}
(Miles de pesos)



FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2006; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Distribución de Recursos, 2001-2006; Presidencia de la República, Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno, Estadísticas Nacionales, 2006, PP. 145-147.

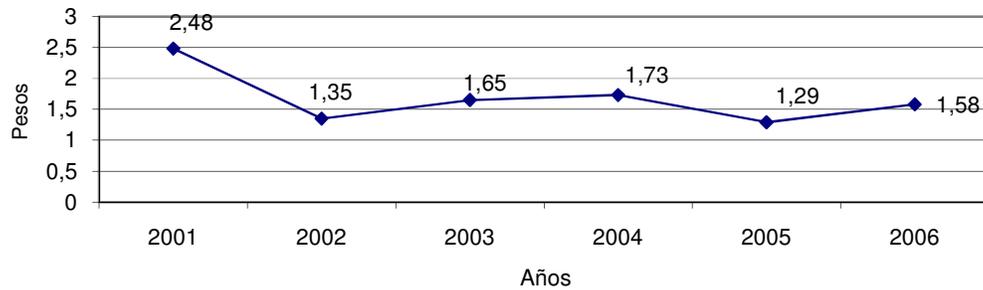
^{1/} Las cifras se presentan en términos reales a precios de 2006.

La entrega de subsidios se incrementó en 26.5% de 2001a 2006, principalmente por ser un programa que atiende a la demanda en ventanilla, y como se puede observar en la gráfica, la tendencia en la asignación de los recursos federales al programa ha sido errática.

El análisis de los recursos 2001-2006, muestra que por cada peso gastado en el Programa de Fomento Ganadero, los productores han aportado entre 39 y 52 centavos, el Gobierno Federal entre 43 y 29 centavos, y los gobiernos estatales entre 13 y 19 centavos.

Con la revisión de la información del Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno, 2007, se determinó que el índice multiplicador del Programa de Fomento Ganadero ha sido el siguiente:

PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO
ÍNDICE MULTIPLICADOR DE LA INVERSIÓN, 2001-2006



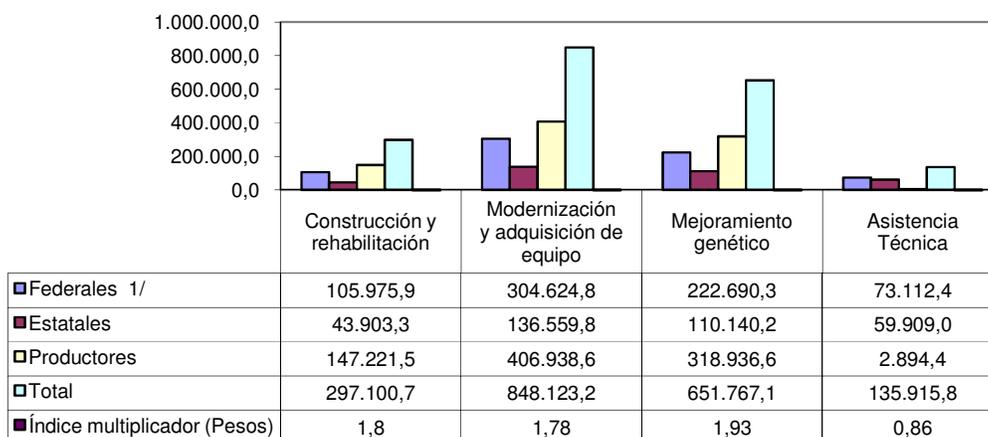
FUENTE. Elaborado por la ASF con base en el Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno, Estadísticas nacionales, pp.145-147.

Se puede observar que por cada peso que la federación aportó en 2001 las entidades federativas y los productores aportaron 2.48 pesos, cifra que disminuyó para 2006, donde el índice multiplicador fue de 1.58 pesos aportados por gobiernos estatales y productores respecto de la aportación del gobierno federal.

Por lo que se refiere al índice multiplicador de los recursos invertidos en cada uno de los componentes que integran el Programa de Fomento Ganadero, a continuación se presentan los resultados obtenidos en 2006:

ÍNDICE MULTIPLICADOR DE LOS RECURSOS INVERTIDOS POR COMPONENTE DEL GASTO
DEL PROGRAMA DE FOMENTO GANADERO, 2006

(Miles de pesos)



FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Anexos Técnicos, 2006 de los Programas de Ejecución Federalizada del Programa de Fomento Ganadero de los Convenios de Coordinación para la realización de acciones en torno a los programas de Alianza para el Campo.

1/ No considera 38,505 miles de pesos que corresponden a gastos de evaluación y operación para 2006.

De los componentes que integran el Fomento Ganadero, en 2006 se destinaron mayores recursos a la modernización y adquisición de equipo, donde los productores invirtieron el 48.0% del total de la inversión, mientras que el Gobierno Federal aportó el 35.9%, y los gobiernos estatales el restante 16.1%, es decir, por cada peso del gobierno federal, los gobiernos estatales y los productores invirtieron 1.78 pesos.

En segundo lugar de importancia se encuentra el mejoramiento genético, donde los productores invirtieron el 48.9% del gasto total, el gobierno federal el 34.2% y los gobiernos estatales el 16.9%, con lo que se obtuvo un índice multiplicador de 1.93 pesos.

Por lo que se refiere a la construcción y rehabilitación de infraestructura, los productores invirtieron el 49.5%, el gobierno federal el 35.7% y los gobiernos estatales el restante 14.8%, es decir, que por cada peso del gobierno federal, los gobiernos estatales y los productores invirtieron 1.80 pesos.

En la asistencia técnica, los productores destinaron el 2.1%, en tanto que el gobierno federal invirtió el 53.8% y los gobiernos estatales el 44.1%, con lo que se logró un índice multiplicador de 0.86 centavos por cada peso del gobierno federal invertido.

Con los resultados anteriores se constató que con la operación del Programa de Fomento Ganadero, la SAGARPA ha fomentado la inversión, de acuerdo con lo establecido en las Reglas de Operación vigentes para 2006. Por otra parte, se determinó que la entrega de subsidios se incrementó a una tasa de crecimiento anual de 4.8% de 2001 a 2006, por lo que la SAGARPA deberá, en su caso, buscar fuentes alternativas de financiamiento.

Con base en lo anterior, la Auditoría Superior de la Federación considera que, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación cumplió con las disposiciones normativas aplicables al otorgamiento de subsidios para apoyar la capitalización de los productores pecuarios, excepto por la falta de cuantificación de la población objetivo y la indeterminación de la temporalidad del programa.

CONCLUSIONES

Las conclusiones presentadas en este apartado permitirán comprobar o desechar las hipótesis planteadas al inicio de la investigación.

- **A 2007, en México se cuenta con los instrumentos jurídico y normativos necesarios para la operación del Sistema de Evaluación al Desempeño en México.**

El Presupuesto por programa, en 1976, fue un gran avance, pero nunca pudo establecer el SED. Ni la modificación al artículo 134 constitucional en 1982, ni la promulgación de la Ley de Planeación en 1983, pudieron implementar el SED.

En 1999 y 2000, las reformas de ley definen el marco para la revisión y fiscalización superior sobre la base de resultados.

Con el Sistema Nacional de Indicadores, establecido en el PND 2001-2006, se buscó medir el avance del cumplimiento de los objetivos, pero no tenía carácter obligatorio.

En 2007, México contaba con los instrumentos jurídico y normativos necesarios para la operación del Sistema de Evaluación al Desempeño en México, pero no logró contar con un sistema que permita la evaluación de los objetivos de las políticas públicas. Se pueden enumerar cinco esfuerzos renovados para establecer el SED:

- La reforma de 2003 a la Ley de Planeación;
- La promulgación, en 2006, de la LFPRH;
- Las normas generales de control interno de 2006;
- Los lineamientos generales para la evaluación de programas federales de la APF; y
- Las disposiciones generales del SED del 2008.

En 2008 se realizaron esfuerzos por implementar el SED. Las dependencias y entidades han diseñado indicadores que permitan evaluar el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas, tal es el caso del Programa de Fomento Ganadero que fue evaluado en 2006.

- **En México, la Evaluación al Desempeño se realiza básicamente mediante la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación.**

En México, la ASF es la única institución que se ha preocupado por contar con un Marco Operativo de las Auditorías de Desempeño que incluye el marco jurídico-normativo, y una metodología para poder evaluar las políticas públicas desde la planeación hasta la elaboración del dictamen.

La evaluación del desempeño tiene dos vertientes: una que corresponde obligatoriamente a todos los ejecutores del gasto y por sus características forma parte del control interno, corresponde a una evaluación propia para prevenir y corregir desviaciones; este tipo de evaluación forma parte de la rendición de cuentas.

La otra se identifica con una evaluación distinta de la que establece la LFPRH, es la que corresponde a la Cámara de Diputados, y se identifica con el control externo y las tareas de fiscalización que practica la ASF.

El SED se ubica en el ámbito del control interno y atiende a la obligación constitucional que ordena a los servidores públicos a informar a la sociedad sobre su actuación en el cumplimiento de los objetivos y metas, la eficiencia en la operación de los procesos para el efecto; y la economía en la aplicación de los recursos públicos.

En la rendición de cuentas existe la obligación permanente de los mandatarios para informar a sus mandantes de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad y que implica sanciones en caso de incumplimiento.

La rendición de cuentas de los gobernantes permite que los ciudadanos tengan acceso a información abundante y confiable sobre los resultados de la gestión pública, para que entonces puedan enjuiciarla y, posteriormente, tomen la decisión de aprobarla o reprobarla.

La rendición de cuentas implica que la actuación de los servidores públicos se realice en condiciones de transparencia y difusión de la información, también significa que todos los programas gubernamentales y la forma en que se manejaron y aplicaron los recursos sean sometidos al escrutinio de los organismos de control correspondientes y de la ciudadanía en general.

Por otra parte, el sistema de Fiscalización Gubernamental también se encuentra comprendido en la Constitución Política y otorga las facultades a la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública y efectuar la fiscalización de la gestión de los servidores públicos verificando el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo, y los Presupuestos de Egresos que anualmente aprueba la Cámara de Diputados para dar cumplimiento al Proyecto Nacional contenido en la Carta Magna.

La fiscalización existe como parte de la teoría de controles y se realiza de forma expost, en forma independiente del control interno que efectúan los propios ejecutores del gasto, cuya gestión es evaluada por resultados.

En este sentido, los resultados del SED, derivados de la actuación de los ejecutores del gasto en una gestión basada en resultados, constituyen un insumo básico en las tareas de fiscalización a cargo de la ASF para comprobar que los recursos se aplicaron con eficacia, eficiencia y economía en la consecución de los objetivos de los programas presupuestarios que aprueba anualmente la Cámara de Diputados en el PEF. La implementación del SED facilitará la labor fiscalizadora a cargo de la Cámara de Diputados.

-
- **Hasta 2007, las instancias ejecutoras del gasto público no disponían de indicadores ni de información que permitiera medir los resultados de las políticas públicas aplicadas.**

Se suponía que en 1997, en el marco de la Reforma al Sistema Presupuestario, se empezaría a construir el SED y que estaría listo tres años después cuando entrara en vigor la LFSF para que la ASF pudiera sobre esa base, realizar las auditorías de desempeño. El desfase obligó a la ASF a realizar la fiscalización sin que se hubiese establecido el sistema de indicadores.

Fue necesario que la ASF discutiera con los ejecutores de las políticas públicas la operacionalización de los objetivos que se planteaban y que no tenían ni metas ni indicadores para medir la acción pública. El gran problema consistía en que el PND o los programas sectoriales establecían objetivos macro sin operacionalización. Por ejemplo, “Eleva la calidad educativa”, “Mantener la paz social en el campo”, “Mantener la estabilidad del sistema financiero”, “Aumentar la infraestructura de las comunidades y mantener en buen estado las actuales”, “Abatir la pobreza”. El trabajo de la ASF consistió en buscar cómo cada uno de esos objetivos podría ser dividido en metas, y éstas, medidas con indicadores. Muchos entes auditados cooperan con este trabajo y otros refutan el ejercicio porque no había un fundamento legal que los obligara a hacerlo. Las recomendaciones se orientaron a que los entes construyeran sus indicadores.

La inclusión del SED en la LFPRH representa un paso importante en la consolidación de los esquemas de evaluación del gasto en el sector público federal.

En la Ley referida se parte de la premisa de que la definición de los indicadores para la evaluación de los objetivos de los programas debe realizarse desde el arranque del proceso presupuestario, considerando además una lógica interrelación entre los diferentes instrumentos de planeación de mediano y corto plazo y los programas anuales que se operacionalizan a través del presupuesto de egresos.

A partir de 2008 con la puesta en marcha del SED los ejecutores del gasto federal tienen la obligación de rendir cuentas por resultados de un forma cada vez más perfeccionada, este

mandato involucra a los tres niveles de gobierno quienes por igual tienen la obligación de efectuar una gestión por resultados y evaluar su desempeño.

- **Los impactos de las auditorías de desempeño en las políticas públicas y en la rendición de cuentas son limitados.**

Una de las limitantes en la medición de las políticas públicas es que la SHCP y los ejecutores del gasto estaban desvinculados. La primera obligaba por formato a que se agruparan las actividades en dos o tres indicadores. El resultado fue que los indicadores no medían la eficacia de las políticas públicas, si no que eran indicadores de gestión. Un ejemplo de esta situación se presenta en la auditoría al Programa Ganadero que se presenta en el Capítulo 6 de este documento.

El objetivo de la evaluación consistió en fiscalizar la gestión financiera para comprobar los resultados del Programa de Fomento Ganadero en términos de la eficacia con que se cumplió el objetivo de apoyar la capitalización de los productores pecuarios; la eficiencia en el otorgamiento de subsidios; la economía en la aplicación de los recursos presupuestarios; la calidad en la entrega de los apoyos otorgados a los productores pecuarios; la competencia de los actores, y la percepción de los productores pecuarios beneficiados.

Con la evaluación practicada se constató que con la operación del Programa de Fomento Ganadero, la SAGARPA ha fomentado la inversión, de acuerdo con lo establecido en las Reglas de Operación vigentes para 2006. Por otra parte, se determinó que la entrega de subsidios se incrementó a una tasa de crecimiento anual de 4.8% de 2001 a 2006, por lo que la SAGARPA deberá, en su caso, buscar fuentes alternativas de financiamiento.

Con base en lo anterior, la Auditoría Superior de la Federación considera que, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación cumplió con las disposiciones normativas aplicables al otorgamiento de subsidios para apoyar la capitalización de los productores pecuarios, excepto por la falta de cuantificación de la población objetivo, por la

ausencia de metas para medir la capitalización de los productores pecuarios y la indeterminación de la temporalidad del programa.

Estos resultados reflejan la imposibilidad de cuantificar el cumplimiento de los objetivos propuestos, y partiendo de la base de que “sólo lo que se puede medir se puede mejorar” se concluye que los impactos de las auditorías de desempeño en las políticas públicas y en la rendición de cuentas son limitados.

Bibliografía

- Aimee Figueroa Neri *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, México. diciembre de 2007
- Auditoría Especial de Desempeño, *Marco Operativo*, México, junio de 2007
- INTOSAI, *Guía para la creación de capacidades en las Entidades Fiscalizadoras Superiores*, Oficina Nacional de Fiscalización del Reino Unido, noviembre de 2007.
- Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, *Fiscalización Superior Comparada, Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*, México, 2005.
- Auditoría Superior de la Federación, *Normativa Institucional para la Fiscalización Superior de la Gestión Gubernamental, Indicadores de Revisión para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007, Procesos de Desarrollo*, México, 2008.
- Aguilar Villanueva Luis F. *El análisis de las políticas públicas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública
- Rafael Morgan Ríos, *Evaluación del Desempeño en el Sector Público*, México, D.F., octubre de 2007
- Alejandro Oropeza López, *La Evaluación de la Función Pública en México*, México, agosto de 2005
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*, Washington, D.C., Oficina de Evaluación, marzo de 1997
- Chávez Presa Jorge A., *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Sistema de Evaluación al Desempeño*, México, 2007.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, *El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo*, México, 1981.
- Al Gore, *Un gobierno más efectivo y menos costoso*, México, D.F., EDAMEX, 1994. p. 32.
- Manuel E. Contreras, *Curso de liderazgo y gerencia social*, diciembre de 2001.

Leyes y Reglamentos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sistema Nacional de Planeación Democrática

Ley de Planeación

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal