

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

“La evaluación de programas en la  
Administración Pública Federal. Aplicación del  
Sistema Metodológico de Resultados  
Programáticos en la Revisión de la Cuenta de la  
Hacienda Pública Federal”

Tesis

Asesor: Profesor José Antonio Romero Sánchez

Alumno: Fernando Paniagua de la Rosa

Número de cuenta: 7529585-9



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.

***Disculpen la tardanza***

*Para Anamar y Eduardo, en algún lugar del cielo*

*Mis tres hermanos, cuñados, sobrinos; y mi compañera, por siempre gracias*

## ÍNDICE

	Página	
1.	Presentación	1
1.1.	Introducción	2
1.2.	Objetivos del informe	2
1.3.	Vinculación con la ciencia económica	3
2.	El Sector Público en la Economía	8
2.1.	La Planificación y el Sistema Económico	11
2.2.	Antecedentes de la Planeación en México	15
3.	El Sistema Nacional de Planeación Democrática	19
3.1.	El Proceso de Planeación	23
3.2.	Sistema Presupuesto por Programas	28
3.2.1.	El Proceso de Programación-Presupuestación	30
3.2.2.	El Ciclo Presupuestario	33
3.3.	Sistema de Evaluación del Desempeño	36
4.	La Auditoría Superior de la Federación	40
4.1.	Antecedentes	40
4.2.	Funciones de la Auditoría Superior de la Federación	42
4.3.	Marco Conceptual	43
4.4.	Sistema Metodológico	44
4.4.1.	La Congruencia	46
4.2.2.	La Eficacia	50
4.2.3.	La eficiencia	52
4.2.4.	La economía	55
4.3.	Estrategia para seleccionar programas a evaluar	55
5.	Análisis del Sistema Metodológico de la Evaluación del Desempeño	57
5.1.	La Evaluación del Desempeño Gubernamental	58
5.2.	Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño	62
5.2.1.	La Planeación	62
5.2.2.	La Auditina	65
5.2.3.	El Resultado: El Onus Probandi	66
6.	Caso práctico: Evaluación del Programa de Apoyo Alimentario	79
6.1.	Surgimiento del Programa de Apoyo Alimentario	80
6.2.	Estructura de la evaluación	84
6.2.1.	Congruencia de los objetivos de las reglas de operación 2005	

		84
6.2.2.	Cobertura de atención del programa	89
6.2.3.	Eficacia en el cumplimiento de los objetivos y metas del programa	106
6.2.4.	Eficiencia en la operación del programa	115
6.2.5.	Calidad del bien o servicio	118
6.2.6.	Percepción del ciudadano beneficiario	121
6.2.7.	Competencia de los actores	122
6.2.8.	Economía en la aplicación de los recursos presupuestarios	124
6.2.9.	Resumen de los resultados de la auditoría	129
7.	Conclusiones	130
	Bibliografía	134
	Términos	135

## **1. Presentación**

A efecto de iniciar el proceso de titulación y considerando la opción de presentar un trabajo sustentado en la experiencia laboral, es mi propósito mostrar como los conocimientos teóricos y metodológicos que adquirí en mi estancia en la Facultad de Economía me han facilitado enfrentar los retos que se me han presentado en mi desempeño laboral. En efecto, el aprendizaje obtenido en materias relacionadas con la planeación, el presupuesto por programas, evaluación de proyectos, finanzas públicas, entre otras, me han permitido ser competente cristalizando la teoría en la práctica diaria de mi trabajo.

Mi experiencia laboral se relaciona con la fiscalización del gasto público, actividad que he ejecutado en 23 años y que está encomendada a la Auditoría Superior de la Federación, institución que me acogió una vez que concluí el plan de estudios de la Licenciatura en Economía; de manera particular en la evaluación de resultados obtenidos por los programas presupuestarios a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Dentro de la Auditoría Superior de la Federación se ubica el área de Auditoría Especial de Desempeño, que se encarga de evaluar el quehacer público midiendo la eficacia, eficiencia y economía de los programas; asimismo, realiza auditorías para verificar el cumplimiento de los objetivos establecidos para los programas presupuestarios que son reportados en la Cuenta Pública, mediante una evaluación ex post; es decir, una evaluación de los resultados obtenidos con su ejecución.

Como parte de los propósitos considerados en este trabajo, radica en el hecho de exponer cuáles son las actividades que efectúa la Auditoría Superior de la Federación, toda vez que considero que es un campo por explorar; de aquí el interés por realizar un trabajo que permita, por un lado, dar a conocer parte de las funciones que realiza en el marco del Sector Público y en el contexto del Sistema Nacional de Planeación

Democrática y, por otro, analizar el sistema metodológico que se aplica en la evaluación de programas presupuestarios.

## **1.1. Introducción**

La experiencia profesional del que suscribe está enmarcada en la revisión de los programas de desarrollo social que el Ejecutivo Federal opera a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que se caracterizan por estar orientados a atender a la población que se encuentra en condiciones de pobreza, tales como el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Programa de Abasto Social de Leche, Programa de Abasto Rural, Programa de Apoyo Alimentario, de aquí resalta la importancia de dar a conocer cómo se lleva a cabo la evaluación de los objetivos de estos programas que están orientados a mejorar las condiciones de vida de dicha población.

## **1.2. Objetivos del informe**

### Objetivo General

- Revisar y analizar el sistema metodológico aplicado en la evaluación de los programas presupuestarios que tiene a su cargo la Administración Pública Federal que son autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y cuyos resultados son reportados en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

### Objetivos específicos

- Indicar los antecedentes de la planeación en México.
- Analizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- Precisar el papel que desempeñan los procesos de planeación y el de programación-presupuestación en el marco de sus principios y organización.
- Precisar, del sistema metodológico empleado en la evaluación de los programas a cargo del Sector Público, los principales indicadores de evaluación aplicados.

- Identificar cuál es la estrategia adoptada para seleccionar los programas a evaluar mediante la aplicación de la metodología correspondiente.
- Presentar un caso práctico de una auditoría de desempeño de un programa presupuestario de la administración pública federal.

### **1.3. Vinculación con la ciencia económica**

En la actualidad nos encontramos en un escenario mundial caracterizado por una serie de cambios sustanciales. El cambio en amplio sentido parecería indicarnos las modificaciones en las estructuras económicas, políticas y sociales, lo cual va diseñando nuevos escenarios de actuación, para los distintos agentes inmersos en él.

Los cambios en el ámbito económico conllevan hacia la formación de grandes bloques a nivel internacional, lo que significa una globalización e interdependencia en la economía; en lo político, se avanza hacia una acelerada democratización de los sistemas, que actualmente parece ser condición de principio a nivel tanto filosófico como estructural; lo social se traduce en una nueva dinámica de los grupos y agentes sociales, en la cual la democracia se pretende ejercer no sólo por la vía electoral, sino fundamentalmente, por la idea de una participación real en lo público.

Las nuevas formas democráticas se manifiestan como un interés creciente en la participación de la sociedad civil, no sólo en la formulación de las demandas como tradicionalmente se ha dado, sino también en su gestión, es decir, en sus formas de solución e implementación de acciones, también en la evaluación de su impacto. En este contexto, el Estado reorienta su actuación y responde a los requerimientos tanto en la determinación de sus objetivos, como en la evaluación de los mismos; evaluar es una preocupación creciente, sobre todo en la administración pública federal. En este sentido, la sociedad civil deposita su representatividad en el poder legislativo.

En el marco del sistema constitucional mexicano corresponde al Poder Legislativo, específicamente a la Cámara de Diputados, ejercer las funciones de control y evaluación externas sobre las acciones del Poder Ejecutivo y su administración pública. El órgano,

dependiente de esa Cámara, mediante la cual se lleva a cabo la evaluación sobre las dependencias y entidades del sector público es la Auditoría Superior de la Federación, cuyo objetivo principal es la fiscalización de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, bajo la dirección de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.

La economía mundial se caracteriza por una serie de cambios sustanciales, particularmente en lo político, se avanza hacia la democratización de los sistemas no sólo por la vía electoral, sino principalmente por la idea de una participación real de la sociedad civil. En este contexto, el Estado ha reorientado su actuación para tratar de responder a las demandas que la sociedad civil realiza y que además exige la evaluación del impacto de los objetivos que se establecieron para su solución. La evaluación es una preocupación creciente de toda la administración pública y en este sentido la sociedad civil deposita su confianza en aquellos que la representan. En México corresponde al poder legislativo evaluar las acciones encomendadas al sector público mediante el análisis de los resultados programático-presupuestarios y la verificación del cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo que elabora el Ejecutivo Federal.

De lo anterior se desprenden, entre otras, las siguientes inquietudes: ¿de qué manera se lleva a cabo esa evaluación?, ¿cuál es el contexto en el que se ubica? y ¿cuáles son los resultados a los que se llegan? Para dar respuesta a estas interrogantes se consideró importante desarrollar un trabajo que permitiera precisar algunos conceptos teóricos en materia de planeación, programación y presupuestación.

Los países han empleado la planeación para dirigir las diversas instancias que se originan en su estructura económica obteniendo resultados diferentes en su aplicación teórica y metodológica. En el caso de México, durante varios años se intentó establecer un sistema de planeación, el cual se formalizó en 1976 con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, actualmente vigente, que tiene como propósito establecer un funcionamiento más flexible y participativo de todo el conjunto de la Administración Pública Federal en la determinación de objetivos, metas y estrategias, y así garantizar su congruencia con los planes elaborados.

El Estado, como aparato encargado de mantener el orden social e instrumento fundamental del poder político, funge como agente canalizador de la acción planeada para que en ella se expresen las voluntades políticas de los sectores sociales que lo sustentan; de ello, la planeación de cualquier formación social es canalizada mediante el aparato estatal que tiene adscrito. La creación de planes y programas se hace imprescindible, ya que es necesaria la herramienta de la planeación para que el Estado pueda hacer frente a su papel de gestor y le permita formular previsiones sobre la evolución de la economía mediante la aplicación de medidas correctivas que directa o indirectamente logren los objetivos establecidos.

En México el documento que presenta la actividad planificadora del Estado es conocido como Plan Nacional de Desarrollo de la administración correspondiente, el cual es resultado de un proceso de planeación que comprende las etapas de definición, formulación, instrumentación, control y evaluación.

La etapa de evaluación es de suma importancia, ya que a través de ella se lleva a cabo la comparación entre los recursos y metas programadas y el resultado real de su ejecución, permite detectar los orígenes, causas y efectos de las desviaciones o constatar los impactos socioeconómicos para establecer medidas correctivas o confirmar las estrategias y programas operativos, y de esta manera retroalimentar la planeación y programación de las actividades que efectúa el sector público. Sin embargo, existe un vacío en materia de la etapa de evaluación, ya que se desconoce en qué términos se efectúa y quién está a cargo de realizarla.

Para dar respuesta a las inquietudes planteadas, el presente trabajo está conformado por seis capítulos: el primero de ellos comprende la presentación e introducción, que incluye los objetivos del informe, así como la vinculación del tema abordado con la ciencia económica.

En el segundo capítulo se ubica el papel que desempeña el Sector Público en la economía, identificando al Estado como el encargado de conducir o de crear las instancias que cristalizan los planes y programas orientados a elevar tanto el nivel de

productividad como de vida de la población. En este capítulo, también se conceptualiza a la planeación como un proceso racional y organizado mediante el cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción en función de objetivos y metas económicas, sociales y políticas, tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales.

En este segundo capítulo, también se considera necesario revisar los antecedentes de la planeación en México como eje de su economía, la cual se sustenta en la Ley de Planeación que especifica su carácter obligatorio.

En el tercer capítulo, se tratará el tema del Sistema Nacional de Planeación Democrática, cuyos elementos pueden clasificarse dentro de tres grandes subsistemas: administrativo, metodológico y técnico. Siendo éste el que engloba al proceso de planeación, es decir define la metodología adecuada para realizar los diferentes tipos de programas que se elaboran. En el marco de este sistema, el proceso de planeación se define como un conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas originados en el sistema; estas etapas o actividades del proceso de planeación es el contenido de un segundo apartado de este capítulo.

El instrumento que permite concretar la acción planeada es el sistema presupuesto por programas, que es un conjunto armónico de programas y proyectos que se han de realizar a corto plazo y permite la racionalización de recursos y determina objetivos, metas y responsables de los programas, y que se implantó en México con carácter obligatorio en todas las dependencias y entidades del sector público. Dentro de este mismo tercer capítulo se hace referencia al proceso de programación-presupuestación como la técnica que fija las actividades que desarrolla el Gobierno Federal, ya que las especifica y establece los montos de ingresos y egresos que traerán consigo; es decir es la técnica mediante la cual se programan los ingresos y egresos que expresará el gobierno en un año determinado, haciendo que el presupuesto gubernamental se convierta en una herramienta de política fiscal, económica y social.

Como últimos puntos a tratar en este tercer capítulo, se define el ciclo presupuestario, que es el conjunto de etapas continuas, dinámicas, flexibles e interrelacionadas a través de las cuales se expresan las dimensiones físicas y financieras del gasto público, estas etapas son: programación y formulación, ejecución, control y evaluación; y se caracteriza el Sistema de Evaluación de Desempeño.

El cuarto capítulo, parte medular del trabajo, inicia caracterizando a la Auditoría Superior de la Federación, antecedentes y funciones, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública, no obstante, en el medio académico faltan estudios que analicen y evalúen las actividades que efectúa; de aquí el interés por realizar un trabajo que permita dar a conocer parte de las funciones que desempeña en el marco del Sector Público y en el contexto del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y analizar el sistema metodológico que se aplica en la evaluación de programas a cargo del Sector Público.

Se considera un esquema de evaluación de resultados programáticos aplicable al proceso de planeación-programación-presupuestación que lleva a cabo el Gobierno Federal. El esquema se fundamenta en un método deductivo que analiza el entorno en el que se desarrollan los programas reportados en la Cuenta Pública, y se concibe como un elemento del proceso de planeación, que permite conocer la medida y el modo en que se han alcanzado los objetivos programados, haciendo posible identificar incongruencias, desviaciones, incumplimientos y deficiencias en el desarrollo y el resultado de los programas, a fin de retroalimentar el proceso de programación-presupuestación en fases posteriores.

En el quinto capítulo se presenta el sistema metodológico de la evaluación del desempeño, que contempla los lineamientos técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño. Finalmente, en el sexto capítulo se presenta un caso práctico de una auditoría de desempeño efectuado al Programa de Apoyo Alimentario que con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2005 se presentó en el Informe de Resultados correspondiente y que, conforme a la Ley de Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es de acceso público.

## 2. El Sector Público en la Economía

No se puede hablar del presupuesto público sin antes reflexionar acerca del Estado y del papel del gobierno en la vida de un país.<sup>1/</sup> El presupuesto público es uno de los instrumentos al alcance del gobierno para conducir al Estado hacia sus fines; el Estado manifiesta su participación en la economía a través de funciones exclusivas que le confiere al gobierno, como proteger el ejercicio de los derechos de propiedad y de intercambio; promover la educación y la formación de la población; impulsar la construcción de infraestructura básica para la prestación de servicios públicos y la producción de bienes estratégicos; y realizar actividades de fomento y regulación.

Se considera que la política es la acción del gobierno para lograr sus fines, por tanto, política económica es la intervención deliberada del gobierno en la economía para alcanzar sus objetivos. Históricamente la planificación <sup>2/</sup> fue precedida por la intervención generalizada del Estado en la vida económica de las naciones, la que a su vez era ya la superación del liberalismo tradicional. Planificar no significó sino el perfeccionamiento de la intervención del Estado en la orientación de la vida económica tradicional en los países capitalistas de América Latina y de otras latitudes.<sup>3/</sup>

La política económica moderna, después de la segunda guerra mundial se caracterizó por la intervención generalizada del Estado sobre los estabilizadores económicos y las fuentes y canales del ahorro público, con el objeto de mantener la estabilidad económica o promover el desarrollo.

---

<sup>1/</sup> Estado es la organización política, social y económica de una sociedad, que es autónoma y soberana dentro de un área geográfica y que cuenta con instancias de gobierno que desempeñan funciones conferidas por la misma sociedad; desde esta perspectiva, el gobierno forma parte de Estado, pero de ninguna manera es el Estado, véase a Jorge A. Chávez Presa, Para Recobrar la Confianza en el Gobierno, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

<sup>2/</sup> En México la palabra planeación se utiliza para expresar al conjunto de actividades ordenadas y programadas con anticipación para lograr los objetivos de política de desarrollo. Otros países utilizan el término planificación, que en nuestro país se asocia a una planeación central. Ibid.

<sup>3/</sup> Véase a Carlos Matus, Estrategia y Plan, Siglo XXI, México.

En esa orientación, la planificación se empleó como un medio esencial y estratégico para poner en práctica la política y las actividades oficiales a fin de lograr una serie de objetivos, el principal fue la iniciación o aceleración del crecimiento económico. En el caso de los países de América Latina, cuando se realizaron las primeras experiencias de planificación quedó en evidencia que la estructura dinámica de las economías regionales poseía características singulares, vale decir que no siempre llegaba a ser explicada satisfactoriamente, así como tampoco sus aportes a la política económica resultaban las más adecuadas a su realidad.

Entre los aspectos específicos de estas economías se advertía la expansión del Sector Público, la importancia cualitativa y cuantitativa que fue adquiriendo y la carga de responsabilidades que la política de desarrollo depositó en él. En América Latina aún cuando existían diferencias significativas de un país a otro, el Estado llegó a ser un importante productor de servicios y de bienes, y administrador de la inversión nacional, circunstancia que le confirió trascendencia en la formación y uso del ingreso nacional; todo esto sin considerar las acciones de orientación y de regulación del conjunto de las actividades productivas, el manejo de recursos financieros y los efectos redistributivos que se generaron.

De acuerdo a Rene Villarreal,<sup>4/</sup> si bien se consideró que las economías de Latinoamérica presentaban un carácter mixto, no resulta fácil precisar este concepto. En general, se calificó así a las economías en donde el Estado llegó a tener un grado de intervención mayor que el habitualmente admitido por la teoría liberal, ésta en su expresión más extrema, exige que el Estado se limite a la prestación de servicios públicos esenciales (justicia, defensa, orden interno, administración general, etc.), que permitan una organización social donde el mercado que se supone de competencia perfecta, sea el principal orientador de decisiones económica.

Por otra parte, el carácter mixto de una economía presupone que la intervención del Estado no llega a eliminar la función orientadora ejercida por el mercado, como ocurre con los sistemas de dirección central. Es decir, que el Sector Público no es sustituto del

---

<sup>4/</sup> Rene Villarreal, Estado y Doctrinas Económicas, en el Economista Mexicano, Vol. XVI, número 3.

mercado, sino que corrige marginalmente su funcionamiento sin atentar sus bases; por el contrario, las regula y las refuerza cuando cae en crisis.

Por tanto, el concepto de economía mixta abarca una extensa gama de situaciones, según el grado y forma que adquiere la intervención estatal. Asimismo, el mercado cumple un papel decisivo en la vida económica de los países, aunque el Estado tiene una amplia y a veces creciente influencia en la modificación de la conducta de los agentes económicos, así como una participación directa en las actividades de producción.

En el artículo “El Estado: Notas Sobre su(s) Significado(s),<sup>5/</sup> se señala que el término de la etapa de desarrollo hacia fuera, se empezaron a gestar las actuales formas de intervención estatal, ya que ante la pérdida del dinamismo del crecimiento de los países de la región, la política económica se reorientó hacia la regulación más directa de la economía. La caída de la capacidad para importar indujo a incorporar sistemas de control del comercio exterior y del mercado de cambios y, consecuentemente, de los flujos monetarios internos; por otra parte, la reducción de los ingresos tributarios provenientes del comercio provocó la revisión del sistema de financiamiento público, en el sentido de tender a trasladar una mayor parte de la carga impositiva hacia las actividades internas y recurrir en mayor medida a la utilización del crédito de los bancos centrales. Además, la necesidad de proveer de ocupación y dinamizar la economía, redundaron en políticas que acrecentaron los gastos e inversiones públicas.

Los procesos de industrialización y de sustitución de importaciones fomentados en la mayoría de los países, condujeron a la implantación de medidas de política económica de corte intervencionista en la conducción de crédito interno, en el fomento de la industria y de la inversión, y la creación de empresas públicas en sectores tradicionalmente reservados a la iniciativa privada. Las situaciones inflacionarias obligaron a adoptar medidas de regulación de precios y salarios, así como de abastecimiento y comercialización de bienes y servicios esenciales.

---

<sup>5/</sup> Mabel Thwaites Rey, El Estado: Notas Sobre su(s) Significado (s), Publicación de la FAUD, Universidad Nacional de Mar del Plata, 1999.

Esta intervención estatal siguió un proceso similar en la región, considerando los esquemas de desarrollo de los países de América Latina, se observó una creciente responsabilidad del Estado en la conducción del proceso y en la ejecución de las actividades para el logro de las metas, especialmente en materia de prestación de servicios sociales, abastecimiento de insumos de usos difundidos e instalación de infraestructura; es decir, que las economías latinoamericanas admitieron una amplia participación del Estado, tanto en forma directa como indirecta. De esta forma su carácter mixto se manifestó, por una parte, en la producción de bienes y servicios que se efectúa bajo la responsabilidad del Estado y, por otra, en el poder de regulación que éste ejerce sobre la actividad económica.

## **2.1. La Planificación y el Sistema Económico**

Un sistema nacional de planeación no significa que el gobierno es responsable de todo lo que se hace en un país y por ello tiene que ser propietario de todos los medios de producción. La manera como funcionan estos sistemas en la práctica varía de un país a otro; en unos casos los principales aspectos de la vida política, económica y social son resultado de una planificación central del gobierno, como en Cuba, China o Corea del Norte; en otros, donde el sistema democrático avala el proyecto del país las personas toman las decisiones y asumen los riesgos correspondientes con una regulación y supervisión gubernamental eficaz.

Los sistemas de planeación de cada país muestran el grado de participación del gobierno en la economía y son resultado de la cultura política y del desarrollo de la democracia, es decir, de la forma e intensidad en la que participan sus ciudadanos y representantes. La idea central de la planificación es la de racionalidad, esto es, que considerando la multitud de posibilidades de acción de los hombres, del gobierno, de las empresas y familias, es necesario elegir “racionalmente” que alternativas son mejores para la realización de los valores finales a obtener. Planificar implica reducir el número de alternativas que se presentan a una pocas en relación con los medios disponibles.<sup>6/</sup>

---

<sup>6/</sup> Jorge A. Chávez Presa, **op. cit.**

La planificación es un proceso racional, organizado mediante el cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción, en función de objetivos y metas económicas, sociales y políticas, tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales.

El Estado, como aparato gubernamental para mantener el orden social e instrumento fundamental del poder político, funge como agente canalizador de la acción planeada, para que en él se expresen las voluntades políticas de los bloques sociales que lo sustentan, de ello, la planificación de cualquier formación social es canalizada mediante el aparato estatal que tiene adscrito. Los países utilizan la planeación para dirigir las diversas instancias y consecuencias que se originan en su estructura económica, manifestando resultados diferentes en su aplicación.

En la actualidad, el Estado funge como gestor de la actividad económica y social, y canaliza los elementos económicos y de infraestructura para que la actividad económica se lleve a cabo con las menores contradicciones posibles; así también, debe prever los mínimos de satisfactores que demanda la población y que la iniciativa privada no lleva a cabo por no convenir a sus intereses, o porque demandan grandes montos de inversión. Estos mínimos de satisfactores vienen siendo, entre otros, la salud, la educación y la alimentación.

La creación de planes y programas que realiza el Estado para ejercer su actividad planificadora se hace imprescindible, toda vez que es necesaria para que pueda hacer frente a su papel de gestor; el Estado no puede dejar al libre albedrío la economía, por lo que mediante su planificación busca que se desenvuelva con las menores contradicciones posibles.<sup>7/</sup>

Sin embargo, la planificación es una categoría histórica que surgió y sólo tiene verdadero significado cuando se ha llevado a cabo la socialización de los principales medios de

---

<sup>7/</sup> Horacio Flores de la Peña señala que la planeación comprende el aspecto teórico y el campo de acción y ejecución; Bases para la Plantación Económica y Social de México, Siglo XXI, México.

producción. Si bien los países han transplantado las técnicas que se usan para la elaboración de los planes, no han establecido la estructura económica que hace posible la dirección conciente de la actividad económica, ya que la planeación al no sustituir al mercado como asignador de recursos juega un papel secundario.

De tal forma que las decisiones económicas fundamentales (el qué, el cómo, y el cuánto producir), siguen siendo tomadas en forma aislada; es decir, si se considera que la planificación no es más que un proceso natural mediante el cual se determinan las acciones a realizar en el futuro, lo que se está haciendo es separar a la planificación del contexto histórico en que surge y considerarla como algo ajeno a desarrollo dialéctico de la sociedad humana.

La planificación económica está relacionada estrechamente con un momento histórico, con ciertas condiciones de producción: el triunfo de la revolución bolchevique y la instauración del sistema socialista en la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Por tanto, la planificación debe ser considerada como una categoría histórica que aparece con la propiedad social de los medios de producción, aunque esto no invalide, que por su carácter de instrumento, de medio, está sujeta a una continua “tecnificación”.

En los comienzos del capitalismo industrial, en la etapa de libre competencia, el mercado fue un mecanismo mediante el cual se asignaban los recursos productivos en la forma que más convenía a la sociedad en general, dado que ninguna de las unidades económicas influía por sí sola en el precio de los productos, y éste se fijaba conforme al libre juego de la oferta y la demanda. La economía capitalista se desarrolló en ese periodo de manera rápida y sostenida, el mercado hacia las veces de mecanismo regulador; el móvil de lucro del capitalista desempeñaba el papel de motor del desarrollo y la competencia obligaba al empresario a destinar la mayor parte de sus recursos a la inversión productiva.

De esta forma, el desarrollo económico se alcanzaba de manera espontánea y por tanto no era necesario planificar la economía; es a partir de las Revolución de 1917 que en la

denominada Unión Soviética se presentó la necesidad de encontrar un nuevo mecanismo que sustituyera al mercado y evitara los males que trae aparejados: anarquía de la producción, división de la sociedad en clases, crisis económica y despilfarro de recursos. Es decir, que con la propiedad social de los medios de producción se hace posible la utilización de la planificación como eje de la actividad económica, ya que la sociedad decide y determina el ritmo y la orientación del desarrollo del país, en función de objetivos y prioridades fijados por ella misma.

Por tal motivo, la planificación lejos de ser una simple técnica o de representar una cualidad intrínseca de los seres humanos (la capacidad de prever situaciones futuras), está ligada estrechamente a las relaciones que los individuos establecen para organizar y realizar la producción. En un sistema planificado las decisiones particulares y a posteriori de los empresarios individuales son sustituidas por las decisiones anticipadas y concientes de la población.

Sin embargo, esta capacidad no significa la desaparición de las leyes objetivas, sino únicamente el conocimiento de esas leyes por parte del hombre; es decir, las leyes económicas no desaparecen, sino que dejan de ser espontáneas.

En síntesis, planificar es aquella actitud racional del hombre encaminada a establecer medidas para anticipar el curso de acción que ha de adoptarse con la finalidad de alcanzar una situación deseada. La elaboración en un documento de la idea anterior se puede denominar, en términos generales, "Plan"; de tal forma que el proceso de identificación, descripción y definición de la situación que deseamos realizar, así como las actividades de selección y determinación del curso de acción que debemos seguir para alcanzar esa situación, forman parte de una secuencia de decisiones y actos realizados de manera sistemática y ordenada que en conjunto constituyen lo que podemos llamar "Proceso de Planeación".

De este modo, un proceso de planeación económica, es el conjunto de actividades y disposiciones que implican llevar a cabo la ejecución de un proyecto, o fin deseado, que

interesa a una actividad económica, concretando el conjunto de estas disposiciones y acciones en un “Plan Económico”.

## **2.2. Antecedentes de la Planeación en México**

En México se han realizado acciones de planeación que se constituyeron en un instrumental en el que se apoyó el Estado, como rector de la actividad económica, para orientar y promover el desarrollo económico y social del país. Los diferentes gobiernos generaron o adecuaron los ordenamientos jurídicos y los sistemas de administración para organizar al Sector Público de acuerdo con la situación imperante y procurar los recursos necesarios para tratar de satisfacer los requerimientos de cada Plan.<sup>8/</sup>

A finales de la segunda Guerra Mundial la planeación, que anteriormente se aplicaba solo a países socialistas se ha extendido también a gran número de economías capitalistas y ha cobrado especial relevancia en países como México. La aplicación de las técnicas se ha extendido notablemente en el campo económico y social y las razones de su promoción son entre otras la conciencia de que el ritmo de crecimiento económico es insuficiente para atender las necesidades de una población cada vez mayor y a la existencia de economías donde es necesario usar de manera eficaz y sostenida los recursos productivos desaprovechados.

En el esquema global de una política de desarrollo, la planeación permite dar forma al modelo de economía que se desea alcanzar, establece las bases para políticas concretas y sustenta la realización de medidas que se piensa son difícilmente aplicables por falta de acciones deliberadas, sistemáticas, congruentes y económicas. El proceso de planeación implica varias etapas en las que hay escalas, correspondiendo al nivel más amplio al Plan como tal; las tareas para elaborar este proceso tienen su origen y punto de apoyo en una imagen futura, que sintetiza el tipo de sociedad al que se aspira llegar al término de un periodo determinado y contiene un modelo de desarrollo económico y social.

---

<sup>8/</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, Sistema Nacional de Planeación Democrática, México, 1984; Laura Cuenca Torres, Ponencia La Planeación Democrática como Instrumento para Abatir la Pobreza, Dirección General de Inversión Pública de la Secretaría de Gobernación, México, 2003.

Así pues, los esfuerzos de planeación tienen su origen en la Constitución de 1917, se incorporan las demandas populares del movimiento revolucionario y se dio la base para establecer la futura estructuración social y económica del país. Posteriormente, con motivo de la crisis económica internacional de 1929, que provocó la caída en la producción nacional y en los ingresos estatales, surgió la Ley sobre Planeación General de la República (1930), la cual recogía la preocupación de usar el poder del Estado para impulsar en forma ordenada el proceso de desarrollo nacional. Se trataba de realizar un inventario regionalizado de recursos para planear las obras públicas que requería la construcción de la infraestructura física que apoyará el progreso nacional.

La expresión política más fuerte de este antecedente se cristalizó en el Primer Plan Sexenal (1934-1940), que constituyó un avance más sistemático en el proceso de la planeación del desarrollo que permitieron al Estado una clara plataforma de concentración de los procesos de desarrollo, a través de algunas técnicas para programar la inversión pública y hacerla más eficiente para generar la infraestructura para el desarrollo nacional y controlar los sectores estratégicos. Estas acciones se reflejaron en la aceleración de la reforma agraria, la organización de instituciones de crédito al campo, el fortalecimiento de las organizaciones obrero-campesinas, el establecimiento de un moderno sistema financiero, el impulso a la infraestructura de comunicaciones y obras hidráulicas, el fomento a la educación pública y la naturaleza de los recursos del petróleo, entre otros.<sup>9/</sup>

El segundo plan sexenal (1941-1946), representó algunos avances de las técnicas de planeación pero tuvo escasa operatividad por las circunstancias de la segunda guerra mundial, sus principales postulados fueron la promulgación de la Ley del Seguro Social en 1943 y el Sistema de fijación de Salarios Mínimos por Zonas Económicas.

Durante el periodo 1946-1958, sólo se elaboraron programas aislados que pretendieron enfrentar los problemas más urgentes: presiones inflacionarias, recesión y desequilibrio externo. Cabe apuntar que en el Programa de Inversiones de 1953-1958 se elaboró una base estadística de mayor calidad y se empezó a utilizar un esquema conceptual de

---

<sup>9/</sup> Manuel Salazar Razo, Los Sistemas Nacionales de la Planeación, Presupuesto por Programas y la Planeación Democrática, Tesis, Facultad de Economía 1984.

Cuentas Nacionales, mediante el cual se establecieron metas de crecimiento para la economía en su conjunto, tomando en consideración diagnósticos generales; asimismo, se establecieron las bases para iniciar la planeación regional al considerarse las cuencas de los ríos Lerma y Papaloapan como regiones de desarrollo.

Para el periodo 1962-1964, con el propósito de cumplir con los acuerdos de la Carta de Punta del Este, en donde se estableció la necesidad de impulsar reformas y alentar la formulación de planes de desarrollo, se elaboró el Plan de Acción Inmediata. Sus objetivos centrales fueron racionalizar la formación de capital y mejorar la distribución del ingreso para aumentar el dinamismo del mercado interno. El Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, estableció directrices para el sector público y estímulos a la iniciativa privada por medio de marcos indicativos. Este plan se complementó con el programa de inversiones públicas para el mismo quinquenio y es el antecedente de planeación gubernamental más sistemático de los últimos años.

En 1974, las secretarías de la Presidencia, de Patrimonio Nacional, de Hacienda y Crédito Público, y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología elaboraron el Anteproyecto de Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980. Es en esta época cuando se intenta introducir de manera sistemática y generalizada la técnica de presupuesto por programas, que desde años atrás se había venido tratando de implantar no sólo en México sino en varios países latinoamericanos.

Entre las principales metas de este anteproyecto destacaban las orientadas a lograr un crecimiento de 3.4% anual de la población económicamente activa y de 8.0% del PIB; sin embargo, el programa no se llegó a adoptar en forma oficial, debido a las recesiones internacionales.

En 1975 se elaboró el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, que coadyuvó a fortalecer el proceso de planeación, al sistematizar sus bases políticas y articular las demandas populares. Los objetivos del plan eran: lograr un desarrollo integral, consolidar la independencia nacional, luchar por un empleo productivo y remunerativo para todos los

mexicanos, obtener mayores ingresos reales para la población ya ocupada, e implantar una política de bienestar social.

En 1980, como resultado de los diversos esfuerzos sectoriales, la Secretaría de Programación y Presupuesto formuló el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, cuyos objetivos fueron: reafirmar y fortalecer la independencia nacional; proveer a la población de empleo y de mínimos de bienestar; promover un crecimiento económico alto y sostenido; y mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

Finalmente, en 1982 se aprobó la Ley de Planeación que actualmente se encuentra vigente, misma que pretende sistematizar la planeación del desarrollo del país por medio de procedimientos administrativos claros y coherentes; de ella nace el denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática que rige a la administración pública federal.<sup>10/</sup>

En conclusión, si bien es cierto que durante cerca de 50 años se intentó establecer un sistema de planeación en México, éste empieza a formalizarse hasta 1976 con las reformas constitucionales promovidas por el Ejecutivo Federal, y la expedición de la Ley de Planeación, se conformó el marco jurídico para establecer la planeación en un sistema mediante el cual se dio mayor congruencia a los planes elaborados, mismos que permitirían un funcionamiento flexible y participativo de todo el conjunto de la Administración Pública Federal en la determinación de objetivos, metas y estrategias.

Las reformas establecidas en el periodo 1976-1982 fueron la base de sustentación para la configuración sistemática de la acción planeada del Gobierno Federal, debido a que se actualizaron y proyectaron los principios básicos de la Constitución de 1917; conforme a ellos, se estableció el camino de la sociedad, se confió promover la integración nacional, se expresó una doctrina democrática de participación pluralista, se confinó al Estado responsabilidades de rectoría y gestión sometidas a criterios del interés de la nación, y se fundamentó el derecho del Estado en la explotación de recursos estratégicos.

---

<sup>10/</sup> Manuel Salazar Razo, **op. cit.**

En este contexto, la planeación en México globaliza las actividades de todos los sectores y representa sin duda el marco para el desarrollo armónico del país; el objetivo se aboca a desarrollar las potencialidades nacionales y acelerar el crecimiento económico orientado a corregir las desigualdades y desequilibrios para así dotar a los habitantes y a los grupos, de capacidades y seguridades distribuidas equitativamente.

El principal desafío de México dentro del marco de la planeación democrática y el federalismo, consiste en disminuir la pobreza y moderar la desigualdad, que existe entre los diferentes sectores de la población. En este marco, resulta indispensable definir las teorías, metodología y conceptos que permiten establecer si se alcanza o no este objetivo, así como la forma de medición.

Al respecto la planeación democrática, representa el canal de directrices para alcanzar la seguridad financiera, consensos y disensos sobre la distribución del gasto, administración de calidad, organización ágil, a fin de lograr el fortalecimiento de la sociedad, el desarrollo público-administrativo y procesos administrativos regionales.

### **3. El Sistema Nacional de Planeación Democrática <sup>1/</sup>**

El Sistema Nacional de Planeación Democrática es un conjunto de elementos por medio de los cuales se llevan a cabo las tareas que involucran la planeación económica y social, cuyo producto final son las decisiones planeadas de las acciones realizadas en los diversos ámbitos operativos del área definida como económica-social. Los elementos inscritos en el Sistema Nacional de Planeación Democrática pueden clasificarse dentro de tres grandes subsistemas, que para efectos de su análisis llamaremos:

Subsistema Administrativo, que representa la estructura orgánica de la planeación y es el conjunto articulado de entidades y dependencias encargadas de elaborar y ejecutar los diferentes programas que se efectúan durante el proceso de planeación.

Subsistema Metodológico, que se integra por toda la gama de principios y normas, por los cuales se articula el aspecto técnico y administrativo del sistema.

Subsistema Técnico, que engloba todo lo concerniente al proceso de planeación, o sea, las técnicas y metodologías adecuadas que se emplean para la realización de los diferentes tipos de programas y planes de trabajo necesarios para llevar a cabo prácticamente las metas y objetivos que se pretende alcanzar. La metodología empleada para llevar a cabo este proceso de planeación es la siguiente.

Hay que considerar que un plan se elabora y se establece cuando se han definido claramente los objetivos a alcanzarse en un tiempo determinado, así como las acciones que tienen que realizarse vía programas de trabajo y/o proyectos de inversión para obtener el cumplimiento de tales objetivos. Para ello, es necesario que cuando se elabore

---

<sup>1/</sup> El desarrollo de esta apartado comprendió un análisis del Sistema Nacional de Planeación Democrática, emitido por la Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1984

el plan y los programas, se tomen en cuenta las normas básicas y principios que inherentemente forman parte de una acción planificadora.

#### Planeación

Normas Básicas	Principios
<ul style="list-style-type: none"><li>• Realismo</li><li>• Coherencia</li><li>• Flexibilidad</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Racionalidad</li><li>• Previsión</li><li>• Universalidad</li><li>• Unidad</li><li>• Continuidad</li><li>• Inherencia</li></ul>

Es decir, en el momento de planear las actividades a desarrollar para alcanzar el objetivo deseado, es necesario cimentar esas actividades de acuerdo con los recursos que realmente se pueden canalizar, de ello, los objetivos que se persiguen deben ser realistas a la posibilidad verdadera para alcanzarlos, tomando en cuenta la potencialidad económica y social que los sustenta; es decir, el plan y los programas que se elaboren deben constituir una síntesis dialéctica entre lo deseable y lo posible. De la misma forma, las acciones a desarrollar para el cumplimiento del plan o programas deben de estructurarse de tal suerte que en su operatividad mantengan una coherencia de conexiones lógicas entre todas y cada una de las actividades que los constituyen, y aseguren una óptima consecución de acciones a desarrollar y una ejecución total del plan. Asimismo, es necesario que el plan y los programas mantengan un grado de flexibilidad para que durante su ejecución se lleven a cabo las medidas correctivas necesarias.

La planeación es un medio, una expresión de voluntad, una anticipación de lo que se hará en el futuro; cuando se lleva a cabo un proceso de planeación, se está anticipando el futuro, mismo que determina el óptimo aprovechamiento de lo que tenemos y queremos, con el fin de asegurar una mejor existencia. Por ello, los principios anteriores deben ser implícitos en todo proceso de planeación, ya que éstos especifican la metodología a utilizarse para la elaboración del plan y los programas, considerándola válida para cualquier campo de actividad que se defina como objeto de planificación.

Los componentes básicos del proceso de elaboración de un programa o del plan se manifiestan por los pasos metodológicos de elaboración del documento: el primer paso, denominado diagnóstico, que abarca; por una parte, el análisis y conocimiento de la situación actual que prevalece como objeto de planificación; por otra, el análisis e interpretación de las causas que originaron la situación actual, objeto de estudio, y la tendencia de la misma que dieron origen a la situación presente.

El segundo paso, denominado prognosis, consiste en describir la situación presente del fenómeno para determinar lo que ocurrirá en un futuro (corto, mediano o largo plazo), sin la intervención del agente planificador, considerando a esta proyección como la tendencia natural del fenómeno. El tercer y último paso, lo constituye el plan o programas, mismo que expresa el producto del proceso de planeación y que contiene el conjunto de objetivos que se desean lograr (imagen-objetivo),<sup>2/</sup> así como la trayectoria planificadora para alcanzarlo (estrategias y políticas), y las acciones necesarias para cumplir con la finalidad de dicho plan o programa.

Cuando se habla de un Sistema Nacional de Planeación, hay que considerar que todos los programas que se elaboran durante el proceso de planeación deben estar íntimamente relacionados, ya que forman parte de los elementos que integrarán la estructura del sistema y están en función del plan; por ello, es necesario jerarquizar metodológicamente a los programas elaborados, cabe aclarar que esta desagregación metodológica del plan se realiza mediante los programas, aunque la metodología para elaborar los programas sea idéntica a la de los planes.

---

<sup>2/</sup> La imagen-objetivo es una descripción gráfica, básicamente cualitativa, con los elementos cuantitativos claves de los rasgos característicos del sector que se desea y se considera posible alcanzar. La imagen-objetivo constituye el punto de referencia hacia el cual deben converger los esfuerzos de programación siguiendo una trayectoria viable a partir de la realidad existente. Es conveniente situar en el largo plazo la imagen-objetivo, ya que en ese plazo es posible tomar en cuenta los efectos de la política económica y social y contemplar la maduración de algunos proyectos de gran envergadura. La presentación explícita de la imagen-objetivo cumple varias finalidades en el proceso de programación. Entre ellas destaca su papel orientador en la determinación o selección de los programas y proyectos que deben realizarse para lograr las transformaciones que conlleva la imagen-objetivo. Todo esto indica la importancia de una imagen clara, concebida en términos realistas, sin que esto signifique admitir tan sólo las condiciones vigentes, sino considerar que en el futuro la situación podrá y deberá ser progresivamente superada por medio de la acción deliberada. La imagen-objetivo no constituye una expresión explícita y exhaustiva de todos los aspectos del sector; pero tampoco una imagen tan pobre en elementos que no permita precisar lo que se desea lograr. Constituye un punto de referencia hacia donde apuntarán las políticas y los programas. La imagen-objetivo de un sector sumada a la de los demás deberá coincidir con el modelo de país al que se aspira.

La jerarquización de los programas dentro de un Sistema Nacional de Planeación se hace tomando en cuenta su cobertura económica y social, misma que absorbe campos de actividades, marco geográfico y temporalidad; de esto se desprende su clasificación en programas globales, semiglobales, multisectoriales, sectoriales, por ramas específicas, por instituciones y por empresas. Esta clasificación, según cobertura económica y social de los programas, se realiza de acuerdo al tipo de variables o parte del campo de las economías que se considera como elemento central de la materia que tratan.

- Programa globales, consideran a la economía en su conjunto.
- Programas semiglobales, son aquéllos que cruzan transversalmente todos los sectores de la economía atendiendo un aspecto parcial.
- Programas multisectoriales, involucran acciones conjuntas de dos o más sectores.
- Programas sectoriales, tratan sectores de la economía.
- Programas de ramas de sectores, se refieren a aspectos que se tratan especialmente.
- Programas de instituciones y empresas, quedan definidos por su propio nombre.

### **3.1. El Proceso de Planeación**

El proceso de planeación es un conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional y los programas originados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Con estas actividades se pretende que el mediano plazo quede vinculado con el corto de tal suerte que se mantenga congruencia entre las actividades cotidianas y el logro de los objetivos y metas previstas, y puedan corregirse con oportunidad, tanto las desviaciones en la ejecución de lo planeado, como las previsiones de mediano plazo al cambiar las condiciones bajo las cuales fueron elaborados.

Para su operación el proceso se divide en las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación, cuyo funcionamiento puede efectuarse simultáneamente, sin perder su secuencia; de esta forma queda asegurada la continuidad entre actividades y

productos del Sistema. En lo general, las actividades que se identifican para cada etapa responden en primera instancia a una conceptualización inicial de lo “que debe ser” el proceso de planeación, pero a medida que está siendo aplicado se replantea de acuerdo a las experiencias adquiridas, imprimiéndole de esta manera flexibilidad y continuidad al mismo tiempo.

## **Formulación**

Es el conjunto de actividades que se desarrollan en la elaboración del Plan Nacional y los programas de mediano plazo. Comprende la preparación de diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional, la definición de los objetivos y las prioridades del desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de la sociedad; el señalamiento de estrategias y políticas congruentes entre sí. En el caso de los programas de mediano plazo se comprende la determinación de metas de corto y mediano plazo, la previsión de los recursos a utilizar y la especificación de las áreas o aspectos del Plan y los programas que requieren de la intervención de distintas secretarías o entidades desde su elaboración; los criterios que habrán de orientar la coordinación de acciones con los estados y la concertación con los grupos sociales; y las tareas de compatibilidad de los programas de mediano plazo con el Plan Nacional de Desarrollo.

## **Instrumentación**

Es el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del Plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo. Con este propósito se elaboran programas de carácter anual que vinculan el corto con el mediano plazo, y constituyen la referencia básica de las vertientes y de sus instrumentos. En esta etapa se producen distintos instrumentos claramente jerarquizados por su función y contenido, pero que están estrechamente vinculados entre sí y la lógica del proceso de programación anual exige que su elaboración sea atendida simultáneamente. Estos instrumentos se clasifican de la siguiente manera:

## Normativos de mediano plazo

Plan Nacional de Desarrollo

Programas de Mediano Plazo

## Operativos de corto plazo

Programas Anuales

Ley de Ingresos

Presupuesto de Egresos

## De control

Informes Trimestrales

Informes de la Comisión Gasto-Financiamiento

Informes de las Auditorías Gubernamentales

## De evaluación

Informes de Gobierno

Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo

Cuenta de la Hacienda Pública Federal

Informes sectoriales e institucionales

Las actividades fundamentales de esta etapa consisten en precisar las metas y acciones para avanzar anualmente en el cumplimiento de los objetivos establecidos para el mediano plazo: definir los instrumentos de política económica y social, asignar recursos, determinar a los responsables de la ejecución, y precisar los tiempos de ejecución del Plan y los programas.

El marco de referencia para la programación anual está dado por las orientaciones generales del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo, por la situación de coyuntura que impera en el momento de su elaboración y por las previsiones que se tengan en el futuro cercano. Sus propósitos son establecer los criterios de política económica y social para el periodo, analizar cuantitativa y cualitativamente los objetivos,

políticas y estrategias establecidas en los programas de mediano plazo, fijar las prioridades anuales que orientarán la estructura del gasto público, y proporcionar los elementos suficientes para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal definan sus programas de trabajo.

## **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 las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignaciones de recursos, contenidos en el Plan, los programas y los presupuestos de la Administración Pública. El control es de dos tipos: normativo y administrativo, y económico y social.

El primero es el que está destinado a vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de la normatividad que rige sus acciones y operaciones, abarcando aspectos tales como: administrativos, contables, financieros, jurídicos, y también las normas aplicables. El control normativo y administrativo promueve la eficiencia, la transparencia y la racionalidad de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública procurando el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en sus programas.

El control económico y social es el que está destinado a vigilar que exista congruencia entre el Plan y los programas que se generen en el sistema, y que los efectos económicos y sociales de la ejecución de los programas y presupuestos por parte de la Administración Pública efectivamente se dirijan hacia la realización de los objetivos y prioridades de la planeación nacional. Este control, constituye propiamente la dimensión cualitativa de las tareas de control en el proceso de planeación; es a la vez el mecanismo que permite alcanzar la coherencia general del sistema en todas sus etapas, niveles y productos, y un grado siempre superior de eficacia de la acción gubernamental en el desarrollo nacional.

## **Evaluación**

Es el conjunto de actividades que permiten valorar cualitativa y 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 un instrumento indispensable para conocer la forma y medida en que se van alcanzando los objetivos y metas propuestas.

Las actividades fundamentales de la evaluación son: cotejar los objetivos y metas propuestas con los resultados obtenidos al final del periodo correspondiente; verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de mediano y corto plazo, a efecto de visualizar la manera en que se va cumpliendo con los objetivos del Plan, y analizar el impacto que tiene en la economía y la sociedad; analizar las causas de las posibles desviaciones que hayan provocado que éstas fueran sobrepasadas; y contribuir al diseño de propuestas y de acciones tendientes a modificar o mantener las estrategias de los programas anuales, las políticas e instrumentos aplicados y los recursos empleados, con miras a que las metas del siguiente ciclo anual sean cumplidas, conforme al esquema de planeación.

Se diferencian cuatro tipos de evaluación que se llevan a cabo dentro de la Administración Pública Federal, con distintas finalidades e instrumentos. Un primer tipo de evaluación es la programática-presupuestaria que tiene al Presupuesto de Egresos de la Federación como la fuente de su análisis. En este documento se determinan las aperturas programáticas y montos presupuestarios asignados, se definen los objetivos y se identifican a los responsables de la ejecución de los programas; asimismo, se incluyen las metas presupuestarias y de operación. El contenido cualitativo de este tipo de evaluación permite retroalimentar el proceso de planeación en su fase de programación-presupuestación. El Informe de Gobierno es el documento que lleva a cabo este tipo de evaluación.

En segundo lugar, la evaluación de la gestión de la Administración Pública Federal se refiere a los aspectos relacionados con el grado de cumplimiento de las normas y propósitos que rigen a la administración y sobre el uso y manejo eficiente de los recursos y fondos públicos. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal atribuye a la Secretaría de la Función Pública la obligación de informar anualmente al Ejecutivo los resultados de este tipo de evaluación.

En tercer lugar, la evaluación contable que se expresa en la Cuenta Pública se concentra en el uso y destino de los recursos presupuestarios. Este tipo de evaluación está cercana a la programática-presupuestal, pero se distingue por el énfasis que se pone sobre el análisis contable que muestra los resultados de la gestión financiera del Sector Público Federal controlado presupuestalmente, con referencia a los ingresos públicos y la forma en que se ejerce el presupuesto. Esta evaluación es efectuada por la Auditoría Superior de la Federación.

Por último, la evaluación económica social está referida al análisis de los resultados obtenidos con la ejecución del Plan y se concentra en la problemática de los sectores productivos y sociales, privilegiando el análisis del estado en que se encuentra la sociedad y sus actividades productivas, independientemente de las decisiones de política adoptadas en la Administración Pública. Los resultados de este tipo de evaluación constituyen el diagnóstico actualizado de la situación económica, social y política del país, y se manifiesta en el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo que anualmente rinde el Ejecutivo Federal.

### **3.2. Sistema Presupuesto por Programas**

El sistema presupuesto por programas se implanta con carácter obligatorio en todas las dependencias y entidades del Sector Público de México durante los gobiernos de los presidentes Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo para formular el Presupuesto de

Egresos de la Federación en lugar de la técnica denominada presupuesto tradicional, que se había utilizado desde 1935 hasta 1971.<sup>3/</sup>

El presupuesto tradicional consistía en relacionar insumos con los responsables de su uso y administración, en la elaboración del presupuesto se calculaba lo necesario para operar con normalidad, como sueldos y salarios, papelería y útiles, mobiliario y equipo, vehículos, entre otros, basándose en lo utilizado el año anterior. Con esta técnica no se tenía la intención explícita de optimizar, dada una restricción de recursos; en cambio, el espíritu del presupuesto por programas fue relacionar metas con recursos disponibles para aplicar técnicas de optimización.

En la actualidad, la organización de la Administración Pública Federal está formada por dos grandes agregados administrativos, que son: el centralizado y el paraestatal, en donde el primero absorbe a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; y el segundo, lo integran los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y los fideicomisos.

Todas estas empresas, organismos, instituciones y fideicomisos pertenecientes a la administración pública paraestatal se identifican sectorialmente con y de acuerdo a las actividades que realizan las Secretarías de Estado a las que pertenecen, ya que éstas fungen como coordinadores sectoriales. Por lo anterior, el análisis del sistema presupuesto por programas puede verse desde un marco general, de toda la administración pública, a nivel de un sector determinado, de una secretaría, de una institución o de una empresa para estatal.

El presupuesto representa los ingresos y los gastos para un periodo de tiempo determinado, de una corporación, de un organismo público o de una entidad federativa.

---

<sup>3/</sup> Para una descripción más amplia de esta técnica presupuestaria aplicada en México véase a Jorge A. Chávez Presa, **op.cit.**, pág. 257.

Para el Sector Público se considera el presupuesto como el cálculo y balance previos de los gastos e ingresos del estado y otras corporaciones públicas, que debe contener la expresión detallada de dichos gastos y de los ingresos previos para cubrirlo durante un periodo determinado, que generalmente es de un año.

En México se acostumbra llamar presupuesto únicamente a la previsión de los egresos del Gobierno Federal: Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); en tanto que las estimaciones de los ingresos federales y estatales, así como las disposiciones legales relacionadas con ellos, se presenta en un documento llamado Ley de Ingresos de la Federación.

Entre otras, la forma en que se allega recursos el Sector Público y que da forma a su presupuesto de ingresos, es mediante las vías tributarias y de las tarifas de los bienes y servicios que produce para el mercado tanto nacional como internacional, y préstamos nacionales o del exterior. Estas vías constituyen los ingresos corrientes y teóricamente deben cubrir sus gastos corrientes y de operación, así como contribuir al pago de su deuda y a financiar una parte del gasto de inversión que realizan sus dependencias y entidades.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria especifica la forma y método de distribución de esos ingresos recaudados, cristalizándose finalmente en lo que se denomina PEF, que está constituido por la suma de erogaciones, en un año, de todas las dependencias y entidades que forman la Administración Pública. Con el PEF se pretende la debida canalización del presupuesto público hacia actividades premeditadamente postuladas; es decir, las diversas instituciones deben haber justificado previamente esa asignación, con la programación del trabajo a realizarse durante un futuro ejercicio de ese presupuesto, ya que en última instancia, lo que interesa es el conocimiento del quehacer público y su costo de realización.

Para ello, es necesario conocer qué se va a hacer y con cuánto se va a hacer. De aquí nace la diferencia que existe entre el presupuesto tradicional y el presupuesto por programas; ya que interesa más qué hace la Administración Pública durante el ejercicio presupuestal, que lo qué requiere para realizar sus actividades; mientras que el

presupuesto tradicional se administró a través de las instituciones, el presupuesto por programas se administra mediante los programas institucionales, constituyendo en global al presupuesto de egresos como un instrumento de ejercicio.

Por tanto, la diferencia sustantiva entre el presupuesto tradicional con el programático es la incorporación, en este último, de criterios de programación, siendo ésta una metodología para tomar decisiones de una o varias alternativas y una etapa esencial de la planeación.

### **3.2.1. El Proceso de Programación-Presupuestación**

Es una técnica que se ocupa de fijar las actividades que desarrollará el Gobierno Federal al año siguiente en cuanto sus funciones; programa las actividades a desarrollar, así como los montos de ingresos y egresos que éstas traerán consigo; cubre generalmente un año calendario; es especializada en cuanto abarca el ámbito de un sector, como lo es el Sector Público; utiliza dimensiones reales y financieras a la vez y abarca un campo interdisciplinario.

Como su nombre lo indica, es la técnica mediante la cual se programan los ingresos y egresos que expresará el gobierno al año siguiente; haciendo que el presupuesto gubernamental se convierta en una herramienta de política fiscal, económica y social; es un instrumento que sirve para lograr los objetivos asignados de todos y cada uno de los organismos públicos, se encarga de decidir los medios y las formas más idóneas para la obtención de ingresos en concordancia de la prioridad de las actividades a desarrollar; la programación presupuestaria es la vía por la cual se planifica el quehacer público.

Si se sabe que el presupuesto por programas en su nivel nacional abarca todas las actividades públicas, la programación presupuestaria tendrá su expresión fenoménica en el sistema presupuesto por programas, haciendo de este último la “columna vertebral” de la planeación de las actividades públicas y a la vez un subsistema del Sistema Nacional de Planeación.

Para la elaboración del presupuesto del año siguiente todas las dependencias y entidades elaboran la programación y presupuestación de sus futuras actividades, contemplando en este proceso dos aspectos sustantivos: la revisión y ampliación del programa operativo anual, y la formulación y presentación del PEF, este último integrado por el conjunto de anteproyectos de presupuestos institucionales.

En el programa operativo anual se especifican y detallan las acciones a realizar en el año correspondiente y contiene un diagnóstico de la situación, específica los avances logrados y principales problemas, los objetivos y metas de resultado, la estrategia y líneas prioritarias que se seguirán, e indica los programas, metas presupuestarias y proyectos; en tanto que el PEF es un documento jurídico, contable y de política económica aprobado por la Cámara de Diputados, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía que debe realizar el Gobierno Federal en el desempeño de sus funciones.

La elaboración del programa operativo anual (proceso de programación), es una actividad que se inicia en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la cual define la metodología para su revisión y ampliación, comunicando a los coordinadores de sector y de las entidades para que los elaboren y actualicen, mismos que una vez convenidos, son integrados por la SHCP, como entidad globalizadora, para su presentación al Ejecutivo Federal.

En lo que concierne a la formulación del PEF (proceso de presupuestación), se realiza comúnmente en dos etapas; en una primera, se elabora el anteproyecto del presupuesto a nivel agregado, los coordinadores de sector y las entidades de la administración pública formulan sus anteproyectos de presupuesto a nivel de programa y presentan sus estimaciones de financiamiento y de pago de deuda pública; los coordinadores de sector integran el anteproyecto de presupuesto sectorial tomando como base los anteproyectos de las entidades paraestatales que están bajo su coordinación, remitiéndolos a la SHCP para que se integre el proyecto de presupuesto y analice las posibilidades financieras en el seno de la Comisión Gasto-Financiamiento.

Los coordinadores de sector y la SHCP compatibilizan la información de los anteproyectos; esta última afina el anteproyecto de presupuesto, lo presenta a la Comisión Gasto-Financiamiento y al Presidente de la República, y elabora los ajustes correspondientes, comunicando los rangos de gasto a los que las entidades se sujetarán en la formulación de sus anteproyectos de presupuesto. En la segunda etapa, se elaboran los anteproyectos de presupuesto a nivel analítico y calendarizado; los coordinadores de sector y las entidades detallan y calendarizan sus anteproyectos de presupuesto y los envían a la SHCP, la cual efectúa el análisis correspondiente de los anteproyectos analíticos e integran el proyecto de PEF, el que se somete a la consideración de la Comisión Gasto-Financiamiento y al Presidente de la República que, en su caso, lo autoriza, para después ser enviado a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación.

De aquí se observa que la función reguladora del sistema presupuesto por programas en su nivel de expresión nacional, se da por medio de la relación que existe entre el aspecto administrativo y el campo de acción operativa de su estructura. La importancia que reviste el PEF en el subsistema presupuestal es importante, ya que hace de éste un subsistema centralizado que desempeña el papel principal o dominante con respecto al programático y organizacional; o sea, que la estructura del sistema presupuesto por programas se encuentra centrado alrededor del subsistema presupuestal, un ligero cambio en éste se reflejaría en toda su estructura, originando un considerable desequilibrio en toda la Administración Pública.

### **3.2.2. El Ciclo Presupuestario**

El ciclo presupuestario está constituido por las siguientes etapas:

- a) Programación y formulación
- b) Ejecución
- c) Control
- d) Evaluación

## a) Programación y formulación

El presupuesto es un instrumento que canaliza decisiones políticas que deben expresarse en acciones, la manera por la cual se logra esto es mediante su programación y presupuestación. Programar es fijar metas cuantificadas a la actividad por desarrollarse en un programa; presupuestar es uno de los elementos de la programación que consiste en asignar montos financieros a esas actividades programadas, por ende programar y presupuestar son conceptos ligados entre sí, pues uno forma parte del otro.

Considerando que el objetivo es la enunciación de obtener o producir determinados resultados específicos, susceptibles de ser cuantificados y expresados en metas, la programación será el mecanismo que liga a los objetivos con las metas, utilizando los medios necesarios para obtener el objetivo y más concretamente, una meta. La programación destina estos medios a recursos y define los métodos de trabajo a seguir, fijando la cantidad y calidad de los resultados y determinando la localización especial de las obras.

La programación es el punto de partida del presupuesto por programas y, por tanto, gran parte del éxito de los resultados que se obtengan en la aplicación de esta técnica depende de la correcta estructuración de los programas y proyectos. En paralelo se ejerce la presupuestación, es decir, a cada programa se le asignan los recursos financieros necesarios para su cumplimiento, los cuales están clasificados por el objeto del gasto, y permiten tener una idea de cuántos recursos financieros se necesitarán para llevar a efecto los programas.<sup>4/</sup>

La formulación constituye la primera etapa para la elaboración del conjunto de documentos que integran el proceso de planeación, por tal motivo, la formulación, la programación y la presupuestación deben constituir una congruencia lógica de su temporalidad, con mutua relación e íntimamente dependientes.

---

<sup>4/</sup> La clasificación por objeto del gasto se define como enlistado homogéneo y coherente de los bienes y servicios que el gobierno adquiere para desarrollar sus acciones. Su función consiste en identificar con claridad la demanda gubernamental de todos los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros necesarios para el cumplimiento de sus actividades programadas.

## b) La ejecución

Se inicia una vez aprobado el presupuesto por la Cámara de Diputados y su asignación en montos para todas las entidades y dependencias; lo anterior implica la movilización de los recursos humanos, materiales y financieros que se tienen programados para la consecución de los objetivos y metas previstos en cada institución. En la utilización de estos recursos se debe tomar en cuenta la productividad de los medios de capital y su financiamiento, así como la disponibilidad que de éstos se tenga en el momento en que sean solicitados según la programación, previamente registrados mediante las gráficas de control y seguimiento que cada una de las unidades operativas han elaborado con anticipación ya que se manifiestan en sus anteproyectos presupuestales.

La calendarización de pagos que se haga de esos recursos, así como su grado de flexibilidad, permitirán conocer los periodos de mayor gasto dentro del ejercicio, siendo el análisis de estas tendencias de gran utilidad para la programación de ejercicios sucesivos.

## c) El control

El control de la ejecución del presupuesto en función a su clasificación por objeto del gasto, para ser consistente y valedero, deben llevarse a cabo paralelamente a la evaluación del cumplimiento de las metas, ya que es necesario una estrecha relación entre estos dos aspectos.

El control de las operaciones a que da lugar la ejecución del presupuesto debe permitir introducir oportunamente medidas correctivas, evitando distorsiones en la canalización del presupuesto y debe tener flexibilidad para adaptar los programas a los cambios coyunturales o de incertidumbre que se presenten. Para el ejercicio del control, cada institución cuenta con oficinas abocadas a esta finalidad y para el control en conjunto del Presupuesto de Egresos de la Federación, existen la Secretaría de la Función Pública y la Cámara de Diputados, por medio de la Auditoría Superior de la Federación.

El control realimenta a la evaluación, en tal forma, que se llega a confundir las áreas que abarcan estas dos actividades que están íntimamente relacionadas; el control se debe canalizar exclusivamente a detectar las desviaciones del ejercicio presupuestal en función a su programación previamente establecida en los documentos presupuestales o anteproyectos de presupuesto, clasificados por objeto del gasto.

#### d) La evaluación

Determina el grado de cumplimiento con que se alcanzaron los objetivos y las metas programáticas por parte de las entidades y dependencias, conforme a los recursos aplicados y efectos colaterales, utilizando criterios normativos y metodológicos de acuerdo a cada uno de los diversos niveles de agregación que presenta el presupuesto por programas, impulsando a la programación, la formulación, y los procesos de planeación y presupuestación, en general.

La evaluación del programa, se realiza posteriormente a su ejecución, ya sea por la propia institución responsable o por otra entidad o dependencia; permite conocer la medida y el modo en que se han alcanzado los objetivos y las metas programadas, detectando incongruencias, desviaciones, incumplimientos y deficiencias, tanto en el desarrollo como en el resultado de los mismos, a fin de retroalimentar el proceso de programación y planeación en fases posteriores. Se enfoca al análisis de los objetivos y metas institucionales y sectoriales, a la valorización del efecto que las entidades y dependencias responsables han tenido en el contexto económico y social, en cuanto a la realidad que se pretendió modificar y a la verificación de lo programado con lo realizado.

La evaluación de programas debe responder hacia qué problemas por resolver se canaliza el programa, a qué parte de ese universo da solución, cuál es el costo y si efectivamente se han logrado resultados positivos; para esto, la metodología a utilizar es diversa y está en función a los elementos técnicos y humanos que realizan la evaluación; sin embargo, la metodología se canaliza a encontrar diversos parámetros o criterios de calificación, tales como, la congruencia, la suficiencia, la eficacia y la eficiencia de los programas por evaluar.

### 3.3. Sistema de Evaluación del Desempeño <sup>5/</sup>

Si bien el presupuesto por programas representó un avance en la manera de presupuestar, no dio todos los resultados que se pretendían, porque se concentró más en cuantificar los procesos que los resultados (se establecieron metas anuales relacionadas con actividades específicas) y dejó en segundo término la evaluación del efecto social o económico de las actividades. Además, careció de un método de costos que relacionara las metas con los recursos; y faltó una metodología que estableciera lineamientos para diseñar los programas y proyectos, ya que los programas que se establecieron describían las atribuciones de las dependencias de la Administración Pública Federal, y no tenían relación alguna con los programas sectoriales ni con el Plan.

Por ello, en 1996, se llevó a cabo la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP) 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 de Vicente Fox 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, lo que originaba presiones al presupuesto.

---

<sup>5/</sup> El análisis que sigue se debe al documento Las Políticas Públicas, de la serie Lecturas para Auditores, Auditoría Especial de Desempeño. Mimeógrafo.

En 1998 se creó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), 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 SHCP, aunque se han fortalecido las etapas del proceso presupuestario federal, resultaba impostergable contar con un sistema que garantizara 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.

Además, 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.

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.

Para ello, el enfoque integral del PBR requiere, principalmente: definiciones estratégicas; alineación de las acciones a los objetivos estratégicos definidos; información relevante (indicadores) sobre el desempeño de la actividad pública; incorporar esta información a la toma de decisiones; una estructura de incentivos que motive a las dependencias y entidades a alcanzar mejores resultados; normas presupuestarias sencillas que faciliten a las dependencias y entidades la utilización de los recursos con eficiencia para el logro de resultados, y una evaluación de los resultados de las acciones emprendidas y su inclusión en la toma de decisiones y en la definición del nuevo presupuesto.

Como parte de PBR, en marzo de 2007 la SCHP presentó a la H. Cámara de Diputados la Propuesta del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el cual es definido 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.

## **4. La Auditoría Superior de la Federación <sup>1/</sup>**

### **4.1. Antecedentes**

Las actividades de la fiscalización superior están firmemente vinculadas en nuestro país a la Historia del México Independiente. Desde la primera Constitución, en 1824, se crea la Contaduría Mayor de Hacienda cuyas principales funciones quedaron delineadas desde entonces: realizar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de la Hacienda y Crédito Público del presupuesto federal.

A partir de entonces ha habido en la evolución histórica, una serie de cambios. La figura de la Contaduría Mayor de Hacienda que nació en 1824, se cambió por el Tribunal de Cuentas en 1838. El Tribunal de Cuentas y la Contaduría Mayor de Hacienda tuvieron una serie de intercambios en sus figuras jurídicas hasta el año de 1867. A partir de dicho año, prevaleció definitivamente la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual existió hasta el año 2000.

La LVII legislatura del Congreso de la Unión, decidió establecer un nuevo marco jurídico para el órgano de fiscalización superior de la federación, dotándolo de nuevas y fundamentales atribuciones detalladas en la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999, y en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, concretada por la LVIII legislatura en diciembre del año 2000. Este nuevo marco jurídico otorgó a la Auditoría Superior de la Federación facultades y atribuciones que le permiten realizar con mayor profundidad y cobertura su trabajo. Entre éstas, cabría destacar el otorgamiento de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, así como el fincamiento directo de responsabilidades y la posibilidad de presentar denuncias y querellas penales cuando se haya afectado la Hacienda Pública Federal.

---

<sup>1/</sup> El análisis que sigue se debe al documento 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México, Auditoría Superior de la Federación, México, 2004.

La fiscalización superior inició en México una etapa de transición impuesta por la sociedad, bajo el imperativo de contar con mayores márgenes de autonomía, mayores atribuciones, mejores métodos de trabajo y cuadros técnicos de alta calidad.

En el siglo pasado, la Contaduría Mayor de Hacienda permaneció en el perfil institucional que le asignaba un sistema político que giraba básicamente en torno a un sólo eje de poder y representación política: la Presidencia de la República; esta circunstancia, y el control casi absoluto de un partido político en la representación popular, fueron factores, que sin duda, condicionaron la actuación del órgano técnico de la H. Cámara de Diputados.

La Auditoría Superior de la Federación, como órgano técnico del Poder Legislativo, fiscaliza a los tres poderes de la Unión, a los entes públicos federales, incluyendo los organismos constitucionalmente autónomos, así como a los estados y municipios, y a los particulares, cuando ejercen recursos federales, realizando su acción fiscalizadora de manera posterior a la gestión financiera. En la administración pública en México, ha sido el Poder Ejecutivo el que ha diseñado, implementado y estructurado los espacios institucionales del control interno, cuyos objetivos buscan responder a las necesidades operativas de los gobiernos. Adicionalmente, bajo las mismas características, se establecieron los mecanismos de control interno en las entidades federativas del país, y con mucho menos posibilidades en el nivel de la gestión municipal.

Para dar contenido a la estructura constitucional de la división de poderes, el esquema previsto reservó al Poder Legislativo, la facultad de revisión del ejercicio presupuestal y la sanción final a la aplicación de los recursos públicos. Esta función, realizada por órganos especializados de los poderes legislativos, es la que hoy conocemos como fiscalización superior.

#### **4.2. Funciones de la Auditoría Superior de la Federación**

De acuerdo con el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a la Cámara de Diputados velar por la correcta aplicación de los fondos públicos. Esta tarea se inicia con el examen, discusión y, en su caso, la aprobación del proyecto de Presupuesto de Egresos que le presenta el Poder Ejecutivo, lo cual implica una revisión previa de los aspectos presupuestales que tendrán vigencia durante el ejercicio presupuestario siguiente. Asimismo, le corresponde la revisión de la Cuenta Pública que debe rendir anualmente el Ejecutivo Federal, a fin de verificar la correcta observancia del PEF anteriormente aprobado y el conocer el resultado de la gestión financiera.

Lo anterior se hace por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, órgano técnico de la propia Cámara de Diputados en los términos y condiciones que al efecto señala la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la cual tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, que está constituida por los Estados Contables, Financieros, Presupuestarios, Económicos y Programáticos; la información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación; los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos; y 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.

La revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tienen por objeto determinar principalmente, si los programas y su ejecución se ajustaron a los términos y montos aprobados; si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas; el desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto; si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos; y si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública,

adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos y recursos materiales.

Para el cumplimiento de dichas atribuciones, la Auditoría Superior de la Federación goza de facultades para revisar toda clase de libros, instrumentos, documentos y objetos; practicar visitas, inspecciones y auditorías en general; recabar toda la información necesaria, sirviéndose de cualquier medio lícito que conduzca al esclarecimiento de los hechos. Esta revisión es de carácter selectivo, tomando en cuenta la complejidad de la materia de revisión, pero con ella se logra obtener indicadores que permiten evaluar la actividad financiera del Estado, verificando si las entidades revisadas alcanzaron con eficiencia los objetivos y metas fijadas en los programas presupuestarios, en relación con los recursos humanos, materiales y financieros, aplicados conforme al PEF.

#### **4.3. Marco Conceptual**

Para dar respuesta a los requerimientos de evaluación sectorial y por programas señalados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Auditoría Superior de la Federación ubica, dentro de su estructura orgánica a la Dirección General de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Social (DGADDS), la cual tiene la facultad de verificar el cumplimiento de los objetivos y metas señalados en el PEF. Una de las actividades fundamentales de apoyo a las tareas de revisión es la evaluación de resultados de los diferentes programas que llevan a cabo las entidades de la Administración Pública Federal incluidos en el PEF, a fin de elaborar y rendir el informe de la revisión de la Cuenta Pública. Entre las principales acciones, que para el efecto se realizan, destacan la práctica de auditorías e inspecciones con el fin de determinar el grado de cumplimiento y la eficiencia con que se alcanzaron los objetivos y metas de los programas presupuestarios aprobados a las dependencias y entidades, de acuerdo a los recursos aplicados.<sup>2/</sup>

---

<sup>2/</sup> Secretaría de Gobernación, Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Diario Oficial de la Federación del 6 del julio de 2007.

En este sentido, la DGADDS considera un esquema de evaluación de desempeño aplicable al proceso de planeación-programación-presupuestación que lleva a cabo el Gobierno Federal. El esquema se fundamenta en un método deductivo que analiza el entorno en el que se desarrollan los programas presupuestarios reportados en la Cuenta Pública; esto es, el sector en el cual se inscribe y que mediante el análisis cualitativo y cuantitativo, se llega a conclusiones específicas sobre el comportamiento de los programas en el ejercicio anual, tomando como punto inmediato de referencia lo previsto en el PEF.

Todo esto en función de un procedimiento sistemático de análisis, que señala fases bien definidas y vinculadas entre sí, desarrolladas con base en términos de referencia de aplicación general a los diferentes sectores.

#### **4.4. Sistema Metodológico**

La evaluación de desempeño de los programas que efectúa la Auditoría Superior de la Federación es aquella que se realiza posteriormente a la ejecución de los programas efectuados por el Gobierno Federal. En estos términos, dicha evaluación se concibe como un elemento esencial del proceso de planeación integral, que permite conocer la medida y el modo en que se han alcanzado los objetivos programados, haciendo posible identificar incongruencias, desviaciones, incumplimientos y deficiencias en el desarrollo y el resultado de los programas, a fin de retroalimentar el proceso programación-presupuestación en fases posteriores.

Por esto, la evaluación de desempeño se enfoca, principalmente, al análisis del cumplimiento de los objetivos programáticos y sectoriales, a la valorización del efecto que las entidades programáticas han tenido en el medio, en la realidad que se pretendió modificar y a la verificación de la vida útil prevista de las metas alcanzadas. Sin embargo, es necesario considerar que la evaluación de desempeño al constituirse en una tarea compleja, que se fundamenta en un conjunto de elementos cualitativos, atributos o condiciones que además sean susceptibles de ser medidos o comparados dentro de un

sistema de valores vigentes, requiere precisar el campo de acción sobre el cual debe desarrollarse.

La evaluación de desempeño se concibe desde dos perspectivas distintas, que conducen a puntos de vista diferentes: uno agregado o integral, y otro específico y profundo. La primera requiere un tratamiento sistemático o total para su comprensión; la segunda, se da en un espacio menor y requiere un análisis casuístico que profundice en alguna de las partes del todo.

La diferencia de grado que se da, no es la intención de la forma del análisis evaluatorio, sino en la intensidad del mismo; esto es, en “qué tanto” se debe analizar en función de las responsabilidades, atribuciones, tiempos y recursos de los que se disponen. En cualquiera de las dos perspectivas se precisan los elementos a utilizar bajo el enfoque sistemático o total del proceso de evaluación y los criterios que han de usarse para seleccionar los programas que requieren un análisis evaluatorio más profundo y detallado.

La primera vertiente globalizadora conduce a un examen sobre los principales insumos y resultados de las estructuras y marcos de referencia: planes, programas nacionales y sectoriales, es decir, propósitos, metas de resultados y programas. La segunda, casuística, permite profundizar en aquellos programas específicos que se seleccionan con base en criterios preestablecidos, y analizan principalmente indicadores de metas, gastos y desviaciones de cada programa, correspondiente a un sector, a una entidad determinada o a un programa específico.

El método de evaluación utilizado en la Auditoría Superior de la Federación contempla la alimentación de variables exógenas obtenidas del marco programático-presupuestal y de la Cuenta Pública, el esquema metodológico intenta responder principalmente a las siguientes interrogantes:

¿Hacia qué problema importante está dirigido el programa?

¿A qué parte del problema se da solución?

¿Se logran permanentemente los objetivos?

¿Cuál es el costo de lograrlo?

La respuesta a estas preguntas puede obtenerse a partir de la propia estructura de los programas que realizan las entidades y dependencias federales, considerando que los resultados obtenidos deberán reflejar la forma y grado de cumplimiento de los objetivos originalmente planteados.

La metodología para la evaluación de programas plantea la estrategia de instrumentación a través de la cual se responderá en forma sistemática a las preguntas anteriores, por medio de los indicadores evaluatorios de congruencia, eficacia, eficiencia y economía. A partir de los cuatro criterios de análisis, considerados como los principales instrumentos de la metodología, se pretende lograr los objetivos de la evaluación. Así, cada criterio tiene pretensiones específicas que contribuyen a la evaluación general.<sup>3/</sup>

#### **4.4.1. La Congruencia**

El criterio de congruencia, busca mostrar la correspondencia entre los objetivos, metas y estrategias nacionales, sectoriales e institucionales, a efecto de detectar posibles inconsistencias entre las diversas variables que conforman cada conjunto. Su análisis considera una doble verificación.

- a) Que no existan contradicciones entre objetivos, metas y estrategias definidos en los planes y programas.
- b) La relación existente entre los objetivos, metas y actividades de los programas institucionales y los programas sectoriales, así como con el programa presupuestario.

---

<sup>3/</sup> Auditoría Superior de la Federación, Marco Operativo, Auditoría Especial de Desempeño , México junio de 2007.

Este análisis busca saber si lo programado y lo realizado se orientó a promover el logro de los objetivos. Su análisis toma en cuenta tres enfoques: de clase, de nivel y de relación.

El enfoque de clase busca identificar que los objetivos, metas y estrategias de los programas estén correctos y claramente definidos. Esto es, por ejemplo, que haya congruencia entre los objetivos y metas del programa seleccionado y las variables correspondientes a nivel sectorial y nacional.

Por lo que, si lo que se examina son los objetivos y metas de un programa, es necesario primero verificar que ambas variables sean correctas y estén claramente definidas y, segundo, deberán compararse precisamente con los objetivos y metas sectoriales y nacionales, y no con otra clase de variables.

El enfoque de nivel, tiene como propósito determinar si cada una de las variables utilizadas en cada una de las instancias (global, sectorial e institucional), corresponden efectivamente a los niveles para los cuales fueron diseñados. En esta forma, al analizarse los objetivos, actividades y estrategias de un programa determinado deberá verificarse su correspondencia de nivel comparándolos con los objetivos, actividades y estrategias correspondientes definidas sectorial y nacionalmente, y que constituyen su marco inmediato de referencia.

El enfoque de relación pretende establecer el vínculo que existe entre los objetivos, metas y estrategias del nivel programático con las del nivel sectorial y nacional. Se considera que existe congruencia de relación en un programa y su marco, cuando todos sus objetivos y metas específicas tienen una identificación con alguno de los objetivos y metas generales del sector correspondiente, establecidas para el logro de los propósitos nacionales, de acuerdo con la estrategia definida en los programas sectoriales y en el Plan.

A efecto de ilustrar el análisis de congruencia bajo los tres enfoques señalados, se seleccionó el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades,<sup>4/</sup> que se incluye en la estructura programática de la SEDESOL, utilizando información de la Cuenta Pública 2006, del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y de los programas de mediano y corto plazo sectoriales del periodo.

### Objetivos y metas del programa

El objetivo del Programa Oportunidades consistió en: “Apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación.”

### La meta del programa fue la siguiente

Proporcionar a 5 millones de personas apoyos económicos para la adquisición de bienes alimenticios.

### Marco de referencia

Los objetivos sectoriales prioritarios establecidos en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 son: reducir la pobreza extrema; generar igualdad de oportunidades para los grupos más vulnerables; y apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza.

---

<sup>4/</sup> El Programa Oportunidades es uno de los principales instrumentos del Gobierno Federal para atender a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, contribuir al desarrollo de sus capacidades y propiciar su acceso a las oportunidades de desarrollo. El programa fue parte importante de la estrategia de la política social que el Ejecutivo estableció en el Plan Nacional de Desarrollo Social 2001-2006.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, establece que la política social tiene como objetivos: mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos; acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; e impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.

De acuerdo con lo anterior, el análisis de congruencia de clase permite inferir las siguientes observaciones.

1. Los objetivos y metas del Programa Oportunidades están correcta y claramente definidos.
2. Los objetivos y metas del programa pertenecen a la misma clase de las variables correspondientes del sector, definidas en el programa de mediano plazo y en el Plan.

Por lo que respecta al análisis de nivel, cabe apuntar lo siguiente:

1. Los objetivos y metas del programa establecidas en la Cuenta Pública, presentan un nivel de agregación congruente con la instancia institucional de la cual forman parte.
2. Los objetivos y metas programáticas definidas sectorialmente corresponden al nivel específico para el cual fueron diseñados, dado que mantienen un nivel de agregación similar al establecido en el Plan.

En cuanto al análisis de relación, cabe señalar que los objetivos y metas del Programa Oportunidades guardan una relación de correspondencia con el objetivo sectorial definido, tanto en el programa de mediano plazo, como en el Plan Nacional de Desarrollo.

#### **4.2.2. La Eficacia**

El indicador de eficacia sirve para conocer el grado de cumplimiento de los programas tomando como base los resultados logrados en relación a los previstos originalmente. Para evaluar la eficacia es importante detectar no sólo si los objetivos del programa se cumplieron, sino también comprobar si los resultados alcanzados cumplieron las metas previstas, si éstas cubrieron la parte esperada del programa; si los programas desarrollaron los objetivos en la medida prevista, y si el presupuesto se ejerció en la proporción de los resultados y con la oportunidad para obtenerlos.

El análisis de la eficacia del programa puede simplificarse por medio del uso de un conjunto de razones que involucran a tres variables: recursos, actividades y objetivos. El cociente más simple es el de recursos gastados a recursos previstos: RG/RP.

Por ejemplo, la eficacia del Programa Oportunidades, sería la siguiente:

$$\frac{RG}{RP} = \frac{13,634.1 \text{ millones}}{12,443.5 \text{ millones}} = 109.6\%$$

La eficacia está cerca de la unidad, sin embargo se deben considerar los motivos que conllevaron a ese resultado. En este caso particular, el incremento en los recursos gastados con respecto a los recursos previstos se debió a que la SEDESOL transfirió al Programa Oportunidades recursos que inicialmente se le asignaron para apoyar a los adultos mayores.

Otra forma de medir la eficacia desde el punto de vista de la programación física es mediante la relación AR/AP

Donde: AP= actividades previstas

AR= actividades realizadas

La razón que indica el logro de las metas se expresa como MA/MP (meta alcanzada entre la meta programada).

En el ejemplo que nos ocupa, se estableció para el Programa Oportunidades una meta de apoyar hasta cinco millones de familias en condiciones de pobreza; al término del año la unidad responsable de la ejecución del programa alcanzó la meta, por tanto:

$$\text{Eficacia} = \frac{\text{MA}}{\text{MP}} = \frac{5 \text{ millones de familias}}{5 \text{ millones de familias}} = 100\%$$

El resultado manifiesta un cumplimiento de la meta programada. Como puede observarse, la evaluación de la eficacia puede tener distintos enfoques, todo depende de lo que se desee cuantificar, si la evaluación de las medidas físicas o de las medidas financieras; de cualquier manera representa una medida bastante expresiva para evaluar el desarrollo de los programas a través de sus metas y objetivos alcanzados.

La razón que indica el logro de los objetivos es todavía más complicada y se expresa como OL/OP, donde OL es el logro neto del objetivo atribuible a la actividad del programa y OP es el logro deseado, menos la situación que hubiese existido en ausencia del programa.

En este sentido, la eficacia consta de dos partes: una relativa a si se han logrado los objetivos de la política; y, otra, sobre si los acontecimientos deseados efectivamente han ocurrido, y si éstos pueden atribuirse a la política aplicada. Para juzgar en qué medida los acontecimientos observados corresponden a la política se requiere efectuar una comparación.

Los indicadores estratégicos o de resultados son los parámetros de comparación de la eficacia con lo que se cumplieron los objetivos de un programa, actividad institucional o política pública. Proporcionan información sobre los resultados alcanzados, en cuanto a los objetivos estratégicos y retos planteados.

#### **4.2.3. La eficiencia**

La eficiencia mide el costo de los recursos necesarios para alcanzar los objetivos del programa y relaciona las actividades que se efectúan con un programa y los recursos que se utilizan. Si el logro de los objetivos fuera considerado deseable independientemente de sus costos y si existiesen recursos ilimitados disponibles, la eficiencia no preocuparía a la administración pública; sin embargo, dado que estas condiciones no existen, el análisis de la eficiencia se convierte en un aspecto central para la operación de los programas.

La eficiencia de los programas se considera como la razón entre los objetivos y metas logradas y los recursos utilizados en el programa. La inversa de esta relación, proporciona una medida del costo promedio. El análisis de la eficiencia del uso de los recursos responde específicamente a cuestionamientos acerca de las relaciones:

a) Logro de los objetivos y los recursos gastados:

$$E_1 = OL/RG \text{ o } RG/OL$$

b) Entre el grado de los objetivos y el número y tipo de las actividades realizadas:

$$E_2 = OL/AR \text{ o } AR/OL$$

c) Entre el número y tipo de actividades realizadas y los recursos gastados:

$$E_3 = AR/RG \text{ o } RG/AR$$

Donde: OL= Objetivos logrados

RG= Recursos gastados

AR= Actividades realizadas

La razón de eficiencia del programa refleja la relación entre dos estimaciones del logro de sus objetivos: el logro planeado y el logro efectuado. Las dos medidas subordinadas de eficiencia (OL/AR y AR/RG), también comparan variables en etapas diferentes y complementan el análisis de eficiencia.

De la misma manera como se considera en la eficacia, a medida que el programa avanza, la eficiencia con que se lleva a cabo, representa una forma de demostrar la necesidad de modificar el plan original, de modificar su ejecución o bien representa una experiencia para ejercicios futuros de programación.

La primera relación: OL/RG o bien RG/OL expresa una cifra que se compara con un patrón preestablecido a fin de calificar la eficiencia de un programa. Consideramos que la relación OL/RG es posible valorarla, por ejemplo:

OL= X habitantes con vivienda

RG= Y millón de pesos

De esta forma:

$$E_1 = OL/RG = X/Y = Z$$

donde Z es el valor numérico resultante expresado en “qué tantos habitantes beneficia cada millón de pesos invertido en vivienda en un año”.

Si OL= 1,000 habitantes y RG= 1,000,000, entonces:

$$E_1 = OL/RG = 1,000/1,000,000 = 1/1000$$

Lo que significa que dotar de vivienda a cada habitante tiene un costo de 1000 pesos.

La segunda relación OL/AR, resulta más difícil de medir, la obtención de una medida implica un número y tipo de actividades predecibles por desarrollar. Por ejemplo, un programa de dotación de agua potable a una comunidad, tiene como objetivo operar, ampliar y conservar los sistemas actuales. Estas actividades pueden desagregarse en otras más específicas pero en general las tres se presentan a lo largo de cualquier proyecto de esa naturaleza, mismas que pueden predeterminarse pues constituyen los objetivos correspondientes a los niveles de subprogramas.

Ahora bien, sí es claro que una meta de cobertura debe realizarse mediante las tres actividades típicas anteriores, el hecho de requerir más actividades de otro tipo, naturaleza o clase, significaría cierto grado de tendencia a la ineficiencia. Por ejemplo, dentro de la vida útil de una inversión se tiene la necesidad de plantear nuevamente una ampliación por fallas técnicas en el proyecto. Esto implica una actividad adicional de ampliación no prevista en el proyecto, que disminuye la eficiencia del programa.

Supongamos que se pretendía cubrir a un millón de habitantes con un proyecto típico de tres actividades:

$$E_2 = OL/AR = 1/3 = 0.333$$

Pero debido a que se requirió realizar una actividad adicional de mejoramiento o de complemento de la ampliación, entonces.

$$E_2 = OL/AR = 1/4 = 0.250$$

Puede observarse que la eficiencia disminuye en la medida en que un programa incluye acciones adicionales a las previstas en cada proyecto. La tercera relación es entre actividades y recursos.

$$E_3 = AR/RG \text{ o bien } RG/AR$$

En el ejemplo anterior,  $AR=4$ , supongamos que  $RG= 1,000$  millones de pesos; entonces:

$$E_3 = 4/1000, \text{ o bien } 1,000/4 = 250 \text{ millones}$$

Lo que indica que se realizan 4 actividades típicas con 1,000 millones, o bien, que cada una de ellas tiene un costo promedio de 250 millones de pesos. Como puede apreciarse, estos niveles requieren un punto de comparación que puede obtenerse desde la etapa misma de la planeación, ya se señaló que  $AR= 2/1,000$  o  $1,000/= 333$  millones.

Esto indicaría que como RG no se ha modificado aunque aumentó AR a cuatro actividades, esta relación de eficiencia no muestra una mala ejecución del programa, sino una mala planeación de los costos de la actividad involucrada.

En general, esto no ocurre y RG es diferente, por ejemplo:

$RG = 1,600$ , entonces  $E_3 = 1,600/4 = 400$  millones, ya que es un costo promedio por actividad muy superior a los 250 millones de pesos originalmente establecidos.

#### **4.2.4. La economía**

La economía mide el costo o recursos aplicados para lograr los objetivos de un programa o política pública contra los resultados obtenidos; implica racionalidad, es decir, elegir entre varias opciones la alternativa que conduzca al máximo cumplimiento de los objetivos con el menor gasto presupuestal posible. La principal interrogante es saber si, dentro del contexto político y social específico, los recursos han sido aplicados y utilizados de un modo económico para lograr los fines previstos.

#### **4.3. Estrategia para seleccionar programas a evaluar**

Dada la magnitud y diversidad de los programas a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y considerando las limitaciones existentes en recursos humanos y tiempo disponible para analizarlos, se define una estrategia que permite seleccionar los programas más relevantes desde el punto de vista de su importancia económica y social.

Con la finalidad de precisar los elementos de apoyo para la evaluación de desempeño, de acuerdo con el grado y el nivel de análisis que se desee, se definen a continuación las diferentes fases de la estrategia de selección:

1. Determinación de los programas prioritarios, en esta fase se seleccionan aquellos programas incluidos en la Cuenta Pública cuyos propósitos, funciones, objetivos o metas están directamente relacionados con los lineamientos de política que para cada sector establece el Plan Nacional de Desarrollo, fundamentalmente en lo relativo a la consecución de mínimos de bienestar, así como por su impacto en la oferta de bienes y servicios estratégicos y su aportación al desarrollo de la ciencia y tecnología.

2. Jerarquización de los programas seleccionados, en esta fase se enlistan los programas prioritarios de cada sector en orden decreciente, de acuerdo con la importancia relativa del gasto ejercido de cada uno de ellos, a efecto de determinar la secuencia con que serían evaluados.

3. Determinación de programas con desviaciones relevantes, en esta última fase se profundiza en el análisis de los programas seleccionados, cuya desviación en metas o gasto resulte relevantes. La desviación en gasto se determina en relación con la desviación promedio del sector del cual forma parte; la desviación en metas se asocia invariablemente con la anterior, con el fin de establecer el grado de correspondencia existente entre ambas desviaciones.

Los criterios enunciados son adaptados a las características particulares de cada sector y con base en los elementos disponibles en su correspondiente marco de referencia, a efecto de lograr una selección sectorial lo más depurada posible, que permita realizar una evaluación oportuna y confiable.

## **5. Análisis del Sistema Metodológico de la Evaluación del Desempeño**

Actualmente la función pública está sometida a presiones que son resultado de las grandes transformaciones que ha vivido nuestro país: un mayor y más efectivo equilibrio de poderes y un interés creciente de la sociedad en los asuntos públicos, han provocado una renovación que se expresa en la exigencia de un mejor control y fiscalización de las acciones gubernamentales. Asimismo, es permanente la demanda de que los gobiernos sustenten su actuación en términos de resultados obtenidos y de impactos reales observados por los ciudadanos; y con ello que la rendición de cuentas permita medir el desempeño de los entes públicos.

La evaluación del desempeño se centra principalmente en los resultados, y en segundo término en los procesos, es decir, en la medición de la eficacia con que se lograron los objetivos y metas institucionales y en la gestión de los recursos para lograr los fines; además considera la economía en el uso de los recursos, la competencia de los servidores públicos para efectuar las acciones que demandan las políticas públicas, la calidad de los bienes y servicios que se ofrecen al ciudadano y la satisfacción de éste.

El Estado mexicano cuenta con dos tipos de control: el interno que se realiza en forma directa por los tres Poderes de la Unión y los órganos autónomos; y el externo que es efectuado por la Cámara de Diputados, directamente de manera concomitante y posterior a través de la entidad superior de fiscalización. Para dar contenido a la división de poderes, se reservó al Congreso de la Unión la facultad de la revisión del gasto público y la sanción final sobre la aplicación de los recursos, mediante el control externo. Esta función la realiza el Poder Legislativo, a través de la Auditoría Superior de la Federación y es la que conocemos como fiscalización superior.

La fiscalización consiste en proceder a la comprobación entre el ser y el deber ser, con el consiguiente juicio respecto de las dos situaciones contrapuestas, la comprobación de la legalidad de las cuentas, la verificación del cumplimiento de los objetivos y metas propuestos, y el ejercicio de los recursos presupuestarios autorizados para el efecto, así

como la aplicación de medidas preventivas y sancionatorias correspondientes. La Auditoría Superior de la Federación práctica tres tipos de revisión para la fiscalización de la Cuenta Pública:

- La auditoría de regularidad
- La auditoría especial
- La auditoría de desempeño

### **5.1. La Evaluación del Desempeño Gubernamental**

Desempeño es el nombre que damos a los resultados de nuestra actuación, todo desempeño se mide por el resultado obtenido y se compara con los costos y otras circunstancias adversas que hacen improbable su realización. En virtud del desempeño se logran objetivos y metas que no se obtendrían mediante la inacción. El desempeño del gobierno se relaciona con los tres tiempos simples: con el pasado para saber lo que se hizo y qué experiencias proporciona la historia; con el presente para hacer el máximo posible “aquí y ahora”; y con el futuro para preparar el camino de lo que falta por hacer. Por lo tanto, el desempeño del gobierno se relaciona primero, con alcanzar la mayor cantidad posible de cada uno de los múltiples valores que el pueblo desea ahora; segundo, con mantener la búsqueda de estos valores lo más compatible con el futuro inmediato; y tercero, con preservar y aumentar la capacidad para buscar nuevos valores y alcanzarlos.

La evaluación del desempeño se asocia al juicio que se realiza una vez culminada la acción, se busca responder a interrogantes claves sobre cómo se realizó la acción; si se cumplieron o no los objetivos. En suma, se busca evaluar cuán bien o cuán aceptable ha sido el desempeño de determinado organismo público con objeto de tomar medidas, en su caso, para perfeccionar su gestión. La auditoría de desempeño es una revisión sistemática, interdisciplinaria, organizada, objetiva, propositiva, independiente y comparativa del impacto social de la gestión pública y de la congruencia entre lo propuesto y lo obtenido. El propósito de la auditoría de desempeño es evaluar la eficacia

con que se cumplieron los objetivos y metas; la eficiencia con que se operaron los programas considerando las mejores prácticas gubernamentales; la economía o medición del costo de la operación contra los resultados obtenidos; la calidad de los bienes y servicios que otorgan los programas; la competencia de los actores, tanto de las instituciones responsables del diseño de la política pública como de los operadores de la misma; la satisfacción del ciudadano-usuario.

Por tanto, la auditoría de desempeño se ocupa básicamente de examinar las tres “e”: eficacia; eficiencia; y economía; además, toma en cuenta las tres “c”: calidad en el servicio; competencia de los actores; y, ciudadano-usuario.

a) Eficacia

La eficacia es un concepto ligado esencialmente al logro de objetivos. Hace referencia a la relación existente entre los objetivos propuestos, los productos o recursos aportados y los objetivos alcanzados. ¿Se cumplieron los objetivos de la política de acuerdo con los medios empleados y los productos aportados? ¿Los medios empleados y los resultados logrados son congruentes con los objetivos de la política aplicada?

La eficacia consta en realidad de dos partes: una relativa a si se han logrado los objetivos de la política; y, otra, sobre si los acontecimientos deseados efectivamente han ocurrido, y si éstos pueden atribuirse a la política aplicada. Para juzgar en qué medida los acontecimientos observados corresponden a la política se requiere efectuar una comparación. Los indicadores estratégicos o de resultados son los parámetros de comparación de la eficacia con la que se cumplieron los objetivos de un programa, actividad institucional o política pública.

Un sistema bien diseñado de indicadores estratégicos requiere de un profundo ejercicio hermenéutico; habrá que interpretar, analizar y contextualizar la política pública; encontrar los motivos por los cuales el gobierno se propuso realizarla y cuáles eran los problemas que quería resolver; y cuáles sus causas finales. En este sentido, se requiere de un

conocimiento profundo del tema a evaluar, así como de análisis y reflexión para identificar los parámetros que mejor reflejen los objetivos últimos del programa o actividad.

b) Eficiencia

La eficiencia mide y califica el recorrido entre medios y fines; es la proporción entre la utilización de insumos, recursos, costos, tiempo y forma en la que se relacionan los fines con los medios. A mayor eficiencia más racionalidad y optimización. La eficiencia se mide con indicadores de gestión, que se centran en los procesos clave a través de los cuales opera la institución para dar cumplimiento a los objetivos de la política pública. En la ejecución de los procesos, los servidores públicos deben mantener el control de las variables clave para el logro de los resultados esperados, prevenir desviaciones o identificar las causas por las cuales no fueron logrados.

c) Economía

La economía mide el costo o recursos aplicados para lograr los objetivos de un programa o política pública contra los resultados obtenidos; implica racionalidad, es decir elegir entre varias opciones la alternativa que conduzca al máximo cumplimiento de los objetivos con el menor gasto presupuestal posible. La principal interrogante es saber si los recursos han sido aplicados y utilizados de un modo económico para lograr los fines previstos.

d) Calidad en el Servicio

No se debe revisar únicamente si se brindaron los servicios y se produjeron los bienes; también se debe evaluar la calidad del bien o servicio que produce el sector público. Tomar en cuenta la oportunidad de la entrega y lo apropiado del bien o servicio, lo que permitirá medir la satisfacción del ciudadano-usuario.

e) Competencia de los Actores

Un programa puede fallar no porque sus servicios fueran inapropiados o mal diseñados, sino porque fueron mal operados; el desempeño gubernamental está determinado por los sistemas operativos y por la actuación del personal. Por consiguiente, las instituciones han buscado establecer mecanismos que les permitan medir y determinar cuáles deben ser las características y habilidades de las personas que ocupan los cargos públicos, para fortalecer la organización interna y consolidar un proceso de mejora constante del quehacer.

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 y capacitación a través de la permanencia en la institución.

f) Ciudadano -Usuario

La teoría crítica y la teoría interpretativa sostienen que es probable que la burocracia no sea capaz de representar con autenticidad los intereses del ciudadano y, por consiguiente, se hace necesario que éste participe más activamente en los procesos sobre los bienes y servicios que recibe. Actualmente la administración pública no puede entenderse sin la presencia del ciudadano en las decisiones públicas. Una orientación al ciudadano-usuario implica tomar en cuenta sus puntos de vista, pero ¿hasta qué punto se les debe conceder la última palabra? Lo que generalmente se concede al ciudadano es el derecho de consulta, más que el derecho de tomar la decisión.

## **5.2. Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño**

En el desarrollo de las actividades que realizó, aplicó lineamientos técnicos elaborados por la Auditoría Especial de Desempeño para coadyuvar al logro de los objetivos institucionales, entre los que señalaremos los siguientes:

- La Planeación
- La Auditiva
- El Resultado: El Onus Probandi

### **5.2.1. La Planeación <sup>1/</sup>**

La Planeación, su propósito es identificar los sujetos y objetos susceptibles de ser auditados con motivo de la revisión de la Cuenta Pública; con base en este lineamiento se establecen los procedimientos lógicos que evitan la discrecionalidad en la determinación de las propuestas de auditoría. Los elementos clave de este lineamiento son el mapa estratégico, la heurística y la hermenéutica, con los que se determina el conjunto de propuestas de auditoría que serán sometidas a la consideración del Auditor Superior de la Federación.

Con el mapa estratégico se identifican todos los elementos que integran las materias objeto de revisión, en él se definen el sujeto y el objeto de revisión una vez que se han analizado las políticas públicas establecidas tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en las leyes secundarias, el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas de Mediano Plazo, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, principalmente.

---

<sup>1/</sup> Auditoría Superior de la Federación, Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño 1. La Planeación, Normativa Institucional para la Fiscalización Superior de la Gestión Gubernamental, Diciembre 2008.

La heurística y la hermenéutica permiten descubrir y analizar las fuentes primarias y secundarias para que los textos se comprendan en sus respectivos contextos y se busque ir más allá de la palabra o significado, esto es, que se traspase el sentido superficial para llegar al sentido profundo de la materia que se pretende auditar. Este análisis permite identificar los elementos clave que determinan la importancia, pertinencia y factibilidad sobre los temas de auditoría propuestos.

**PROPUESTA ESTRATÉGICA DE AUDITORÍAS 2005-2010**

<b>FUNCION</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
APOYO ALIMENTARIO	DICONSA  ABASTO SOCIAL DE LECHE	DESAYUNOS ESCOLARES	TORTILLA			ABASTO SOCIAL DE LECHE	APOYO ALIMENTARIO	APOYO ALIMENTARIO, INTEGRAL	DICONSA	DESAYUNOS ESCOLARES	ABASTO SOCIAL DE LECHE	APOYO ALIMENTARIO
OPORTUNIDADES	EDUCATIVO	SALUD	ALIMENTARIO		OPORTUNIDADES, INTEGRAL	EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR		AHORRO PARA EL RETIRO	ALIMENTARIO	EDUCATIVO	SALUD	EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR
ASISTENCIA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS				INFRAESTRUCTURA BÁSICA Y APOYO A MUJERES INDÍGENAS				ALBERGUES INDÍGENAS	COMUNIDADES MAYAS	POLÍTICA INDÍGENA, INTEGRAL	REZAGO EN INFRAESTRUCTURA BÁSICA	APOYO A MUJERES INDÍGENAS
GRUPOS SOCIALES VULNERABLES								POBLACIÓN CON VULNERABILIDAD SOCIAL	ADULTOS EN PLENITUD	POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD	ATENDER GRUPOS VULNERABLES, INTEGRAL	POBLACIÓN CON VULNERABILIDAD SOCIAL

### 5.2.2. La Auditina <sup>2/</sup>

La auditina tiene como objetivo estructurar de manera ordenada y con rigor metodológico el proyecto de investigación para llevar a cabo la revisión de la actividad institucional, programa o proyecto autorizado; esto es, un esquema previo que dirija los pasos a seguir para realizar la auditoría.

La auditina es el diseño previo de la auditoría, marca las líneas de investigación para valorar la eficacia, eficiencia y economía con que actuaron los responsables de la operación del programa, así como la calidad en el bien o servicio, el comportamiento de los actores y la percepción del cliente beneficiario. El desarrollo de la auditina comprende los capítulos siguientes:

- 1) La aprobación de la auditoría
- 2) La comprensión de la materia por auditar en el contexto de la política pública de mediano y corto plazos; y en la rendición de cuentas
- 3) La comprensión del programa o proyecto por auditar en forma integral
- 4) La abducción de la auditoría
- 5) El establecimiento de la metodología para realizar la auditoría
- 6) La asignación de recursos para realizar la auditoría, establecer las medidas de supervisión y determinar la factibilidad de la revisión

Los capítulos 1, 2 y 3 están orientados a comprender la materia que será objeto de revisión a través de determinar su contexto en los instrumentos de planeación de mediano y corto plazos; identificar el mandato u obligación legal y el objetivo que tiene el ente auditado, programa o proyecto sujeto a fiscalizar; precisar los procesos clave de la operación; conocer la rendición de cuentas que presenta el responsable de la operación en la Cuenta Pública, el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y el Informe

---

<sup>2/</sup> Auditoría Superior de la Federación, Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño 2. La Auditina, Normativa Institucional para la Fiscalización Superior de la Gestión Gubernamental, Diciembre 2008.

de Gobierno. En este conjunto de apartados se da respuesta a tres preguntas básicas ¿Qué hace el programa?, ¿Cómo lo hace? y ¿Qué resultados obtiene? y se concluye con la identificación del busilis o el simple del programa.

En los capítulos 4 y 5 se diseña el esquema de la auditoría considerando el mandato constitucional y legal que tiene la Auditoría Superior de la Federación, así como el conocimiento previo de la materia por auditar; y la metodología y la asignación de recursos para realizarla. La concreción de la auditoría se establece en un mapa que considera las tres “E” y las tres “C”.

### **5.2.3. El Resultado: El Onus Probandi <sup>3/</sup>**

Contiene las disposiciones normativas para que los resultados de las auditorías se construyan con contenido exacto, fiable, objetivo, convincente, claro y conciso. La exactitud del resultado requiere que las pruebas presentadas sean veraces y completas, de forma tal que garantice a los lectores que lo que se informe es verídico y fiable.

La objetividad requiere que la construcción del resultado sea claro, neutral, y ajeno de cualquier apreciación política, no provocar confusiones y situar en perspectiva técnica los hallazgos de la revisión. El resultado es convincente cuando éste responde a los objetivos de la auditoría, su contenido es persuasivo y muestra de manera lógica y analítica los hechos respecto del deber ser. La claridad requiere que la organización lógica del material, y su exposición y la demostración con la evidencia del resultado sea fácil de leer y de entender.

El resultado conciso exige que no sea más largo de lo necesario para demostrar su relación triádica, las causas que motivan los incumplimientos y los efectos que originan en el programa de actividades o en la organización. La construcción de los resultados tiene

---

<sup>3/</sup> Auditoría Superior de la Federación, Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño 3. El Resultado: El Onus Probandi, Normativa Institucional para la Fiscalización Superior de la Gestión Gubernamental, Diciembre 2008.

una interdependencia continua con el diseño de la auditoría; la aplicación de métodos, procesos y técnicas de investigación; y la obtención de la evidencia suficiente, relevante, competente y pertinente. El lineamiento busca mostrar el proceso de esta interrelación para facilitar tanto la formulación de los resultados como la integración del informe.

En las auditorías de desempeño se tiene como principal preocupación comprobar o ajustar las hipótesis, responder a las preguntas clave, buscar la evidencia para dictaminar sobre lo que procede hacer; este trayecto se denomina el sendero del *onus probandi*.

Los hallazgos de la auditoría, una vez sistematizados, conforman los resultados que buscan explicar, comprobar, acreditar, demostrar el estado de las cosas frente a cómo deberían estar. Para llegar a ese punto, se transita por el camino de la retrodicción para conocer cómo estuvieron las cosas antes de estar como ahora, es decir a los hechos o acontecimientos del pasado que son los que detecta el auditor y cuya evidencia existe en el momento de realizar la auditoría; y si es conveniente y está en el objetivo de la auditoría, se puede elaborar la predicción siempre y cuando existan los datos suficientes. La predicción y la retrodicción conectan el periodo que se está revisando con el futuro y el pasado.

El obtener evidencias de irregularidades existentes en el pasado permite prevenir sucesos irregulares en el futuro y mejorar el funcionamiento de la entidad fiscalizada, con ello la Auditoría Superior de la Federación realiza una labor proactiva previniendo irregularidades. La función pública, a través de la política pública, se propone hacer algo racionalmente para resolver o administrar un asunto público.

Descifrar el contenido de la política pública se denomina metodológicamente como descripción y el cuadro de abducción es su auxiliar principal; entender por qué se diseñó de tal forma la política pública y qué pretende lograr, es un esfuerzo hermenéutico llamado: explicación; mirar cómo se comportó la política pública se denomina: retrodicción; y ver las tendencias y consecuencias de la acción: predicción. Según todo lo anterior, las políticas públicas se basan en acciones racionales porque ligan medios y fines.

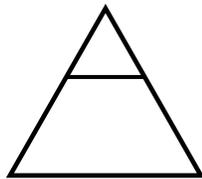
Por lo tanto, en la ejecución de la auditoría se busca la descripción, la explicación, la retrodicción, y la predicción, para demostrar el estado actual de las cosas contra el deber ser. Los resultados deben ser relevantes y de utilidad. Todos los resultados deberán tener invariablemente una estructura triádica, la cual se detalla a continuación:

La presentación del deber ser contenido en el mandato legal o normativo, así como estándares nacionales e internacionales, se debe constatar que el documento que contiene el deber ser fue autorizado por la autoridad competente y que es vigente para el periodo revisado.

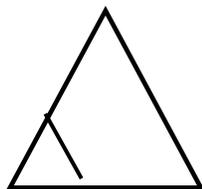
El deber ser tiene que quedar evidenciado en el ángulo superior de la Triada:

**Criterios establecidos para la auditoría**

**El deber ser**



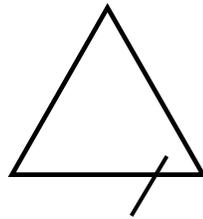
La presentación de los resultados con base en el deber ser, se demuestra con la evidencia suficiente, competente, pertinente y relevante, respecto del mandato legal, normativo o los estándares utilizados. Esta parte corresponde con el ángulo inferior izquierdo de la Triada.



**RESULTADOS (lo que es, los hechos)**

El posicionamiento de la Auditoría Superior de la Federación, se refiere al dictamen en el que debe señalar si se cumplió o no el mandato. En todos los casos debe hacerse explícito el pronunciamiento respecto del deber ser que se indicó al iniciar el resultado.

Esta parte corresponde con el ángulo inferior derecho de la triada.



**OBSERVACIONES (Acciones promovidas)**

En conclusión, el deber ser estará sustentado en las funciones, atribuciones y obligaciones del ente, conforme a sus objetivos y metas establecidas en los documentos oficiales. Una tríada será sólida en la medida en que se sustente en un mandato, norma concreta o un referente de aceptación universal, no en una generalidad. El deber ser tiene dos categorías:

- a) El natural, que se encuentra establecido en los documentos legales o normativos;
- b) El construido por el grupo auditor, con base en estándares o en sanas prácticas de gobierno generalmente aceptadas. Esta categoría se utiliza cuando no existe ningún mandato.

Es más fuerte y contundente que un resultado afirme que no se contó con información para evaluar, que tratar de realizar la revisión sin un deber ser.

En resumen, la estructura triádica de un resultado debe mostrar:

1. Lo que debe ser (parte superior del triángulo) contenido en el mandato legal o normativo, así como estándares nacionales e internacionales. Aquí se comprueba que el documento que contiene el deber ser fue emitido por la autoridad competente y que es vigente para el periodo revisado. La presentación de los resultados con base en el deber ser, se demuestra con la evidencia suficiente, competente, pertinente y relevante, respecto del mandato legal.
2. El hecho, o lo que es (ángulo inferior izquierdo), cumplimiento o no de lo mandado y las causas que lo originan. Aquí el auditor debe señalar si se cumplió o no con el mandato mediante la evidencia.
3. La observación o conclusión: (ángulo inferior derecho) que conlleva al posicionamiento del auditor, para dictaminar si se cumplió o no con el mandato.

### **Ejemplo 1**

En el artículo 74 de la Ley General de Desarrollo Social, se establece que "para la evaluación de los resultados, los programas sociales de manera invariable deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto."

El artículo 75 de la ley referida se señala que "los indicadores de resultados que se establezcan deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social"; mientras que en el artículo 76, se establece que "los indicadores de gestión y servicios que se establezcan deberán reflejar los procedimientos y la calidad de los servicios de los programas, metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social."

Al respecto, en las reglas de operación del Programa de Apoyo Alimentario (PAL), vigentes en 2005, se incluyeron tres indicadores que miden la cobertura de los hogares, la

eficiencia de surtimiento y la eficiencia presupuestal. De los tres indicadores contenidos en las Reglas de Operación del PAL, vigentes en 2005, el de cobertura de los hogares cumple con lo indicado en el artículo 74 de la Ley General de Desarrollo Social; y los de eficiencia en el surtimiento y eficiencia presupuestal miden parte de la gestión del programa, en cumplimiento del artículo 76 del mismo ordenamiento.

Sin embargo, al relacionarlos con los objetivos del PAL respecto de mejorar las condiciones de alimentación y nutrición de los hogares en condiciones de pobreza, así como de incrementar la ingesta diaria de alimentos de los hogares beneficiados y de incrementar su nivel nutricional, se observa que los tres indicadores no permiten evaluar el cumplimiento de los objetivos del programa, lo que motivó que la SEDESOL incumpliera con lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley General de Desarrollo Social.

## **Ejemplo 2**

Mediante el Convenio General de Colaboración suscrito el 12 de septiembre de 2003, entre la SEDESOL y DICONSA, se establecieron las bases y mecanismos para “llevar a cabo la implementación y operación de la modalidad de “APOYO ALIMENTARIO” del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), señalando la Cláusula Séptima, que ambas partes contaban con el personal necesario y con los elementos propios para realizar las actividades objeto de dicho instrumento legal.

Con la revisión de la estructura orgánica autorizada a DICONSA, se observó que el organismo no acreditó a la Auditoría Superior de la Federación la unidad administrativa que se encargó de la operación y ejecución del Programa de Apoyo Alimentario, en consecuencia, tampoco mostró los manuales de funciones y de procedimientos que definieran los sujetos y la forma en que se cumplirían las disposiciones contenidas en las reglas de operación, por lo que no fue posible determinar la competencia institucional para operar el programa.

Para obtener la relación triádica que debe contener el resultado, durante la etapa de planeación el auditor estableció los objetivos e hipótesis de la revisión, definió el procedimiento a aplicar y efectuó el requerimiento de información correspondiente. Esto es, formuló el Programa de Trabajo. El principal motivo de la elaboración y comprobación de hipótesis es la solución de los “por qué”, a través del análisis y síntesis de los hechos; sin embargo, el auditor busca la explicación al por qué ocurren esos hechos, esto es, la explicación racional de los hechos contra el deber ser.

### **Ejemplo 3.**

En la auditoría practicada al Programa de Abasto Social de Leche, se observó que un porcentaje de beneficiarios no acuden a retirar su dotación diaria de leche, a la que tienen derecho. La pregunta inmediata, es ¿por qué no la retiran? Esta pregunta se convierte en la parte que hay que explicar, a través de presentar los motivos o fundamentos que la originan.

Retomando el ejemplo, se comprobó que en el ámbito rural los beneficiarios del programa de leche presentan un retiro menor a los del ámbito urbano; la razón, es que tienen que desembolsar 4 pesos por cada litro que reciben, que en ocasiones no cuentan con estos recursos. Este elemento se convierte en lo que explica.

Estos dos elementos, lo que hay que explicar y lo que explica, permiten que el resultado contenga la potencia explicativa que se requiere. Toda explicación racional de un hecho es una secuencia de preguntas clave, hipótesis, y búsqueda de explicaciones con sentido, que permitan al auditor obtener la evidencia. Los elementos de la evidencia son: suficiencia, competencia, relevancia, y pertinencia.

La suficiencia es la cantidad necesaria para sustentar las observaciones y conclusiones, esto es, cuando se adquiere la certidumbre de que los hallazgos están comprobados y el número de casos revisados reduce el margen de error y permite hacer las generalizaciones correspondientes.

Competente, cuando es capaz de otorgar las características de validez y confiabilidad; relevante, cuando ayuda a lograr los objetivos de la auditoría, ya que tiene relación lógica con los hechos; pertinente, cuando está relacionada con la materia revisada.

En la obtención de la evidencia, el auditor debe estar preparado para identificar aquellas explicaciones que no son racionales, ya que carecen de un rigor metodológico, y por tanto, se quedan en el campo de la descripción. Estas seudoevidencias se caracterizan por ser circulares. Por ejemplo, consideremos que se está evaluando un programa de vacunación, observando que no se cumplió al 100.0%, la pregunta inmediata que se formularía el auditor sería ¿por qué no se aplicaron todas las vacunas programadas?

Una explicación carente de rigor metodológico, sería “porque los beneficiarios no asistieron”. O, en el caso de un subejercicio, explicarlo porque no se aplicaron los recursos, es repetir la explicación de manera diversa. Esta circularidad no es importante, mientras que el auditor no la presente como evidencia.

Todo hecho puede recibir un número limitado de explicaciones, por lo tanto el auditor debe comprobar que la explicación proporcionada por el ente auditado sea racional; esto es, que el hecho analizado en la auditoría corresponda al deber ser establecido en las leyes, normas, reglamentos, o reglas de operación. En conclusión, el principal objetivo de las auditorías de desempeño es la explicación de evidencias, considerando a la explicación como una argumentación lógica que requiere de hallazgos y evidencias contrastadas con el deber ser.

La evidencia son las pruebas obtenidas a través del proceso metodológico de la auditoría que proporcionan el sustento suficiente, competente, relevante y pertinente; estas pruebas permiten al auditor estar en posibilidad de emitir una opinión motivada y fundamentada. Las evidencias pueden ser físicas, documentales, testimoniales y analíticas.

Físicas, se obtienen mediante la inspección u observación directa, y pueden presentarse en fotografías, gráficas o muestras materiales.

#### **Ejemplo 4.**

En la auditoría que se practicó al Programa de Abasto Social de Leche, se realizaron visitas a los expendios de leche, con el propósito de verificar que las titulares de las familias efectivamente cumplieran con los requisitos de retiro establecidos en las reglas de operación del programa.

Documentales, comprenden información elaborada y contenida en los contratos, registros contables o documentos de la administración del ente auditado.

#### **Ejemplo 5**

En las auditorías practicadas a los programas de Abasto Social de Leche y de Apoyo Alimentario, para conocer la opinión del cliente-ciudadano, se revisaron las quejas, sugerencias y demandas presentadas por los beneficiarios de los programas.

Testimoniales, se obtienen de entrevistas o la aplicación de encuestas.

Analíticas, comprende cálculos, comparaciones, proyecciones.

#### **Ejemplo 6**

En la auditoría practicada al Programa de Apoyo Alimentario se efectuó el análisis del contenido nutricional de los productos que integran las despensas otorgadas. En el numeral 5.5 de la Norma Oficial Mexicana NOM-169-SSAI-1998, para la asistencia social

alimentaria a grupos de riesgo, se establece que los programas de asistencia social alimentaria deben cubrir como mínimo el 20.0% de las recomendaciones diarias de nutrimentos a nivel familiar.

Con el análisis de las características nutricionales de los productos básicos que integran las despensas que se otorgan a través del Programa de Apoyo Alimentario y las "Tablas de Valor Nutritivo de los Alimentos", elaboradas por el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición "Salvador Zubirán", se determinó que su aportación energética es de 488.6 kcal, y la proteica de 12.52 g, que representan el 20.0% de las recomendaciones energéticas y proteicas diarias establecidas en la NOM-169-SSAI-1998, de 2,443 kcal y 62.6 g en el mismo orden.

Por lo anterior, se concluyó que los productos básicos que integran la despensa que se entrega a los beneficiarios del Programa de Apoyo Alimentario cubren el 20.0% de las recomendaciones diarias de nutrimentos a nivel familiar, establecido en la Norma Oficial Mexicana NOM-169-SSAI-1998.

Por otra parte, en toda auditoría hay un riesgo probable, representado por la carencia o insuficiencia de la evidencia del hecho analizado, y representa que el auditor concluya y emita un dictamen erróneo. El riesgo de auditoría se integra por el efecto combinado de tres tipos de riesgo: inherente, control y de detección.

Inherente, representa el riesgo de que ocurran errores importantes en una transacción en función de las características del mismo.

### **Ejemplo 7**

Con el Programa de Apoyo Alimentario se entregan despensas de productos básicos a las familias beneficiarias que implican la movilización de un volumen considerable de mercancías.

Causa:

Las incidencias que se reportaron en el 2004 por los jefes de almacén en el formato “Incidencias por localidad” no se consideraron, debido a que el padrón a la fecha de la revisión continuaba con las mismas deficiencias.

Riesgo:

No hay concordancia entre el armado y la entrega de mercancías, sobrando paquetes por duplicidad o porque el beneficiario no corresponde a la localidad, erogando gastos innecesarios.

El procedimiento para la entrega de los paquetes de apoyo alimentario se encuentra con inconsistencias, de acuerdo al análisis efectuado en oficinas centrales y en sucursales, encontrándose: en los listados de firmas de recibido de los beneficiarios, que una sola persona recibió dos paquetes firmando de recibido por los dos; se entregan paquetes a familiares de beneficiarios con la autorización del delegado de la localidad mediante actas circunstanciadas, situación que se repite constantemente; por otra parte los beneficiarios que no recogen su paquete el día de la entrega tienen tres días para recogerlo en la tienda o el lugar asignado, si no es recogido el almacén no lo restituye al siguiente mes, esto causa gastos de desarmado y nuevo armado para evitar que los productos caduquen.

De control, constituye el riesgo de que la estructura de control interno del ente auditado no tenga la capacidad para prevenir o detectar en forma oportuna errores importantes.

### **Ejemplo 8**

En el caso del Programa de Apoyo Alimentario, no se había considerado la depuración del padrón de las personas que habitan en localidades atendidas por el Programa

Oportunidades y en el caso del programa de abasto rural, no se habían considerado las localidades en pobreza alimentaria, lo cual modifica las metas.

**Riesgo:**

No se están focalizando los esfuerzos al no tener claras las metas concertadas con el ejecutivo federal, conllevando a incumplimientos.

De detección, es el riesgo de que el auditor al aplicar las pruebas de auditoría no detecte errores significativos.

### **Ejemplo 9**

Las personas que elaboraron las cédulas de identificación socioeconómica no las validaron físicamente, para poder considerar las localidades objetivo del programa.

Riesgo:

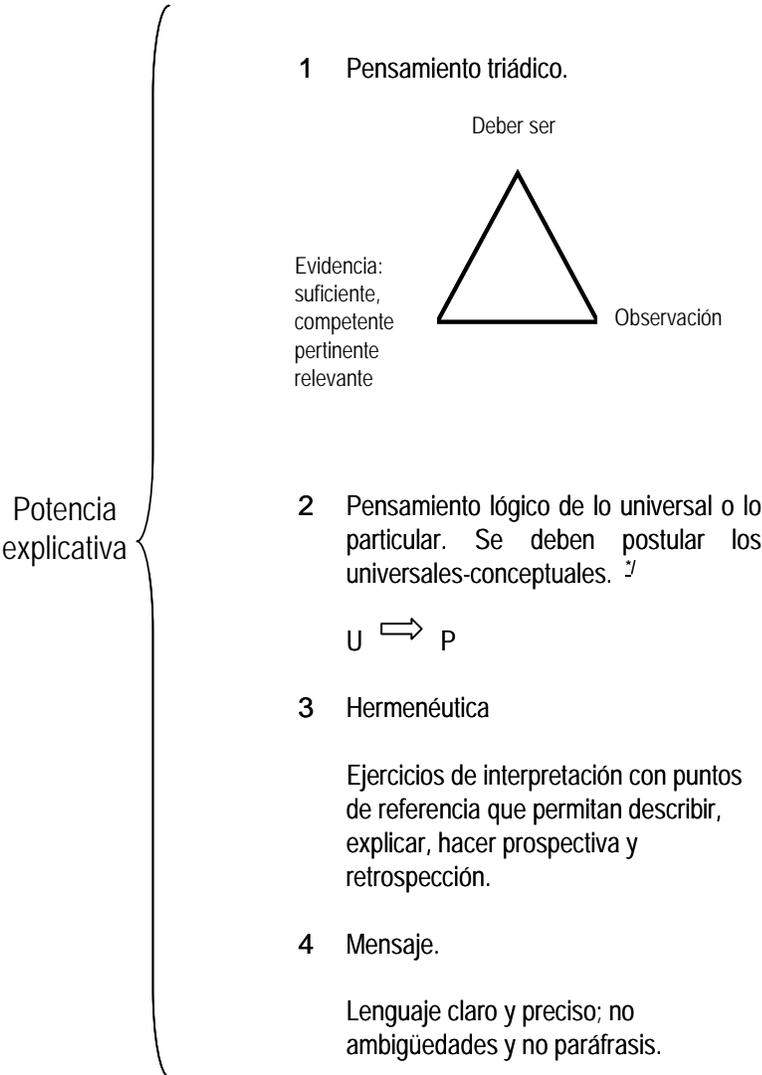
No se está cumpliendo al 100% el objetivo del programa de apoyar a las familias en pobreza extrema.

Registro de integrantes del padrón de beneficiarios del Programa de Apoyo Alimentario con anomalías e inconsistencias.

El riesgo inherente y el de control son independientes de la auditoría practicada, por lo que en estos casos el auditor debe evaluarlos correctamente. En cambio, el riesgo de detección lo determina el propio auditor cuando precisa el alcance de su revisión. Es importante señalar que cuando el riesgo de control y el riesgo inherente son bajos, el riesgo de detección puede ser mayor, por lo que este último deberá establecerse en

relación inversa a los dos primeros, con el propósito de que el riesgo de auditoría sea aceptable.

El principal objetivo de toda revisión es la explicación de evidencias con potencia explicativa creciente que amplíen el horizonte de lo conocido y el alcance de la razón. La explicación consume la unión de la razón con la experiencia, puesto que la explicación es una argumentación lógica que requiere de hallazgos y evidencias contrastados con las normas y reglas del deber ser. Toda explicación aumenta la sistemicidad porque transforma el hallazgo aislado en una pieza de un todo conceptual. A continuación se muestra el diagrama que contiene los elementos indispensables para dar a la argumentación potencia explicativa:



En conclusión, la auditoría tiene como principal tarea comprobar o ajustar sus hipótesis, responder a sus preguntas clave, buscar la evidencia para dictaminar sobre lo que procede hacer, este trayecto se denomina el sendero del onus probandi. Los hallazgos de la auditoría, una vez sistematizados, conformaran los resultados. Los resultados buscan explicar, comprobar, acreditar, demostrar el estado de las cosas frente a cómo deberían estar.

## 6. Caso Práctico: Evaluación del Programa de Apoyo Alimentario

Mi trayectoria laboral inició en 1986 en la Contaduría Mayor de Hacienda, actualmente Auditoría Superior de la Federación, en el periodo 1986-1999 participe en la realización de 15 auditorías de regularidad practicadas a los programas a cargo de dependencias y entidades del Departamento del Distrito Federal; con la creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, y con ella la instauración de las auditorías de desempeño he tenido a mi cargo, en mi carácter de Jefe de Departamento, la revisión de los siguientes programas sociales federales

Auditorías de desempeño en las que he participado	
Cuenta Pública	Nombre
1999	Auditoría de Desempeño al Programa de Abasto Social de Leche, LICONSA
2000	Auditoría de Desempeño al Programa Tortilla, LICONSA
2001	Auditoría de Desempeño al Programa de Desayunos Escolares, SNDIF
2002	Auditoría de Desempeño del Proyecto I002 "Instrumentar Programas para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas", CDI
2003	Auditoría de Desempeño al Programa Hábitat, SEDESOL
2004	Auditoría de Desempeño al Programa de Abasto Social de Leche, LICONSA
2005	Auditoría de Desempeño al Programa de Apoyo Alimentario, DICONSA
2006	Auditoría de Desempeño al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, en sus seis componentes, CNPDHO
2007	Auditoría de Desempeño al Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, CDI

Las funciones genéricas que desempeño comprenden la coordinación y ejecución de las actividades asignadas al departamento a mi cargo; asignar responsabilidades al personal bajo mi responsabilidad adscrito; emitir órdenes e instrucciones para la ejecución de las tareas, vigilando y supervisando su cumplimiento

En el presente capítulo, más que presentar un argumento teórico, ejemplificaré mi trabajo con un caso práctico de la evaluación de los programas sociales que lleva a cabo el Poder Legislativo, por medio de la Auditoría Superior de la Federación, que es el del Programa de Apoyo Alimentario,<sup>1/</sup> bajo la responsabilidad de DICONSA, que de conformidad con el artículo 30 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación tiene un carácter público apartir de su entrega a la Cámara de Diputados.

## **6.1. Surgimiento del Programa de Apoyo Alimentario**

El 16 de octubre de 2003, la SEDESOL puso en marcha el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), con el propósito de atender a familias en pobreza alimentaria que habitan localidades de alta marginación, que se encuentran en condiciones de aislamiento y dispersión territorial, que hasta el momento no han sido atendidos por algún programa social.

En 2005 las reglas con las que DICONSA operó el PAL establecieron que los objetivos generales del programa estuvieron orientados a:

- Mejorar las condiciones de alimentación y nutrición de los hogares en condiciones de pobreza, de acuerdo a los criterios establecidos por la SEDESOL, ubicados en localidades marginadas rurales, que no son atendidas por otros programas alimentarios del Gobierno Federal.
- Promover acciones que sean sinérgicas o complementarias con el objetivo anterior, con otros programas para el desarrollo social del Gobierno Federal, otras dependencias de los distintos niveles de gobierno, así como con organizaciones sociales y privadas.

---

<sup>1/</sup> Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005, Tomo IX, Volumen 1, IX.1.3. DICONSA, S.A de C.V., México 2007.

De manera específica, busca contribuir a la superación de la pobreza en localidades cuyos habitantes no disponen de apoyos de programas alimentarios del Gobierno Federal; incrementar la ingesta diaria de alimentos de los hogares beneficiados; e incrementar el nivel nutricional de los hogares beneficiados.

De acuerdo con sus reglas de operación, el programa opera en localidades rurales marginadas de hasta 2,500 habitantes ubicadas en los 31 estados de la República Mexicana, que no reciban apoyos de otros programas alimentarios del Gobierno Federal. Las localidades participantes son seleccionadas por la SEDESOL y su cobertura depende de la disponibilidad presupuestal para el ejercicio fiscal.

La población objetivo del programa la comprenden los hogares en condiciones de pobreza, de acuerdo a los criterios establecidos por la SEDESOL, y que se encuentren en las localidades seleccionadas por esta última dependencia. No pueden ser beneficiarios los hogares de localidades que reciben apoyos alimentarios de otros programas del Gobierno Federal, incluyendo el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA, S.A. de C.V.

Para poder participar en el programa, las localidades deben cumplir con los siguientes criterios de elegibilidad:

- Tener hasta 2,500 habitantes.
- Ser de alta, y muy alta marginación de acuerdo a los criterios de CONAPO; excepcionalmente se atienden a familias pobres que resulten elegibles en localidades de marginación media.
- No contar con la presencia de otros programas de apoyo alimentario del Gobierno Federal, a excepción del Programa de Abasto Rural, a cargo de DICONSA.

Por otra parte, para incorporar a los hogares al padrón de beneficiarios y que reciban los apoyos correspondientes, deben estar ubicados en las localidades seleccionadas de conformidad con los criterios descritos anteriormente; estar en condiciones de pobreza de acuerdo a los criterios establecidos por la SEDESOL y con base en el análisis de la

información socioeconómica de los hogares contenida en la Cédula de Información Socioeconómica, elaborada por esta dependencia; y que las familias de los hogares asuman el compromiso de corresponsabilidad con el programa, de asistir a las pláticas de capacitación sobre alimentación, nutrición y salud.

En relación con la Cédula de Información Socioeconómica, la SEDESOL realiza el análisis de la información para determinar la elegibilidad de los hogares. Los hogares elegibles se incorporan al padrón de beneficiarios con base a la disponibilidad presupuestal.

Los apoyos que otorga el PAL son dos: alimentario y complementarios. El primero comprende las siguientes dos modalidades:

- a) Apoyo en especie: bajo esta modalidad, el hogar beneficiario recibe mensualmente una dotación de productos alimenticios con un valor equivalente a 150 pesos.
- b) Apoyo en efectivo: en esta modalidad, el hogar beneficiario recibe un apoyo en efectivo de 150 pesos mensuales, el cual deberá ser utilizado para la adquisición de productos alimenticios.

Los apoyos complementarios son tres:

- 1) Apoyo en salud, que consiste en acciones para la promoción y vigilancia de la salud, a cargo de beneficiarios voluntarios de la comunidad.
- 2) Apoyo para la educación nutricional y para la salud, que considera cursos de educación sobre nutrición, higiene y salubridad, los cuales son coordinados o supervisados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo, el Instituto Nacional de Salud Pública, o el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición "Salvador Zubirán.

3) Apoyo para obras de piso firme y letrización, que puede ser en especie o monetarios, estos apoyos podrán asociarse a un componente de corresponsabilidad en conformidad con las reglas de operación de los programas para el mejoramiento de la vivienda.

Para que estos apoyos complementarios lleguen a los hogares beneficiarios del PAL, DICONSA suscribe los convenios que correspondan con la SEDESOL, sus organismos desconcentrados y entidades del Sector Desarrollo Social, otras dependencias o entidades del Gobierno Federal, los gobiernos estatales o cualquier otra instancia facultada, de acuerdo a la normatividad vigente.

En las reglas de operación del PAL se establecieron los derechos de los beneficiarios, que son recibir, sin costo alguno, la tarjeta, credencial u otro medio de identificación que lo acredite como beneficiario del programa; recibir sin costo, el apoyo alimentario en la modalidad que determinen la SEDESOL y DICONSA; solicitar, mediante escrito libre, la reposición de la tarjeta de identificación extraviada de la titular del hogar beneficiario; y notificar cualquier irregularidad o duda respecto al servicio recibido.

En cuanto a las obligaciones se señalan la de designar a una titular, preferentemente la madre del hogar o jefa de familia, quien será la persona que recibire directamente los apoyos; presentar, la titular del hogar beneficiario, la tarjeta o credencial que la identifique como tal para recibir el apoyo alimentario; acudir al punto de entrega, en los días y horarios determinados a recoger el apoyo alimentario que le corresponda y firmar de recibido dicho apoyo; cumplir con el requisito de corresponsabilidad que consiste en asistir a las pláticas para mejorar la alimentación, nutrición y salud; y aportar con veracidad los datos socioeconómicos solicitados por el encuestador, durante la etapa de levantamiento de la encuesta socioeconómica.

## **6.2. Estructura de la evaluación**

La estructura del informe consideró el análisis de la congruencia de los objetivos de las reglas de operación del programa con las prioridades nacionales y sectoriales de mediano plazo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PLANADE) y el Programa Nacional de Desarrollo Social (PRONADES), 2001-2006; la eficacia en la cobertura geográfica y de la población objetivo, así como en el cumplimiento de los objetivos y metas del programa; la eficiencia en su operación; la calidad del bien o servicio; la competencia de los actores; la percepción del ciudadano-beneficiario; y la economía con que se aplicaron los recursos asignados para el efecto.

### **6.2.1. Congruencia de los objetivos de las reglas de operación 2005**

Para evaluar la congruencia de los objetivos del PAL establecidos en las reglas de operación del programa vigentes en 2005 y en los documentos de planeación de mediano y corto plazos, se efectuó el análisis de las disposiciones contenidas en la Ley General de Desarrollo Social, el PLANADE y el PRONADES 2001-2006, y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, con los siguientes resultados:

El artículo 3º de la Ley de Planeación señala que se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación nacional y sistemática de las atribuciones del Ejecutivo Federal y tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia ley establece.

Con la revisión de las Reglas de Operación del PAL y de la Ley General de Desarrollo Social, se observó que el objetivo general del programa de mejorar las condiciones de alimentación y nutrición de los hogares en condiciones de pobreza, de acuerdo con los criterios establecidos por la SEDESOL, ubicados en localidades marginadas rurales, que no estén siendo atendidas por otros programas alimentarios del Gobierno Federal, fue congruente con la Ley General de Desarrollo Social, la cual dispone en sus artículos 6, que son derechos para el desarrollo social la educación, la salud y la alimentación, entre

otros; 7, que toda persona tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social; y 19, fracción III, que son prioritarios los programas dirigidos a las personas en condición de pobreza y marginación, como se presenta a continuación:

CONGRUENCIA DEL OBJETIVO GENERAL DEL PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO  
CON LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, 2005

Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, vigentes en 2005

Objetivo general

➤ Mejorar las condiciones de alimentación y nutrición de los hogares en condiciones de pobreza, de acuerdo a los criterios establecidos por la SEDESOL, ubicados en localidades marginadas rurales, que no estén siendo atendidas por otros programas alimentarios del Gobierno Federal.

Ley General de Desarrollo Social

Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 7

Toda persona tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la Política de Desarrollo Social, en los términos que establezca la normativa de cada programa

Artículo 19

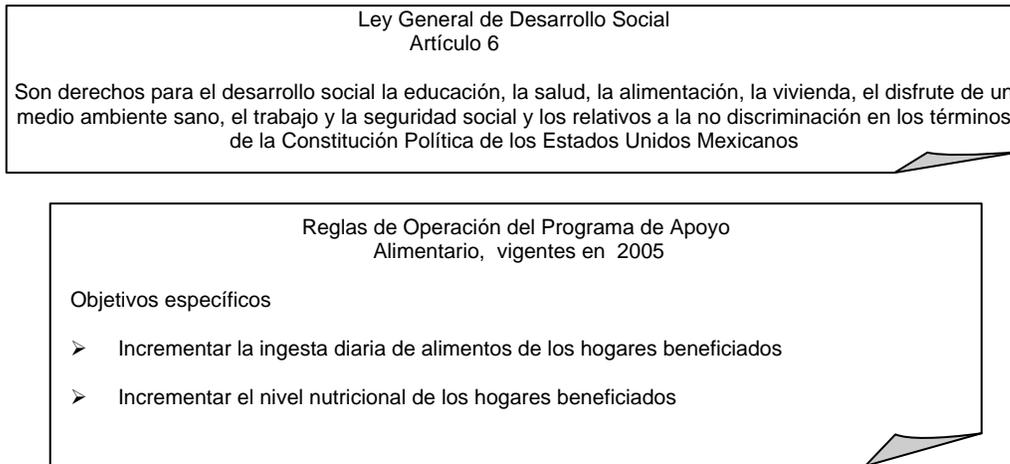
Son prioritarios y de interés público:  
III. Los programas dirigidos a las personas en condiciones de

---

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Social, **Ley General de Desarrollo Social**, Diario Oficial de la Federación del 20 de enero de 2004; y Secretaría de Desarrollo Social, **Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programas de Apoyo Alimentario a cargo de DICONSA, S.A. DE C.V. para el Ejercicio Fiscal 2004**, Diario Oficial de la Federación del 13 de febrero de 2004.

Asimismo, los objetivos específicos del PAL de: incrementar la ingesta diaria de alimentos de los hogares beneficiados y de incrementar su nivel nutricional, son congruentes con la Ley General de Desarrollo Social, que en su artículo 6 establece como derechos para el desarrollo social, la educación, la salud, la alimentación, como se presenta a continuación:

CONGRUENCIA DE LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO, CON LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, 2005



FUENTE: Secretaría de Desarrollo Social, **Ley General de Desarrollo Social**, Diario Oficial de la Federación del 20 de enero de 2004; y Secretaría de Desarrollo Social, **Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programas de Apoyo Alimentario a cargo de DICONSA, S.A. DE C.V. para el Ejercicio Fiscal 2004**, Diario Oficial de la Federación del 13 de febrero de 2004.

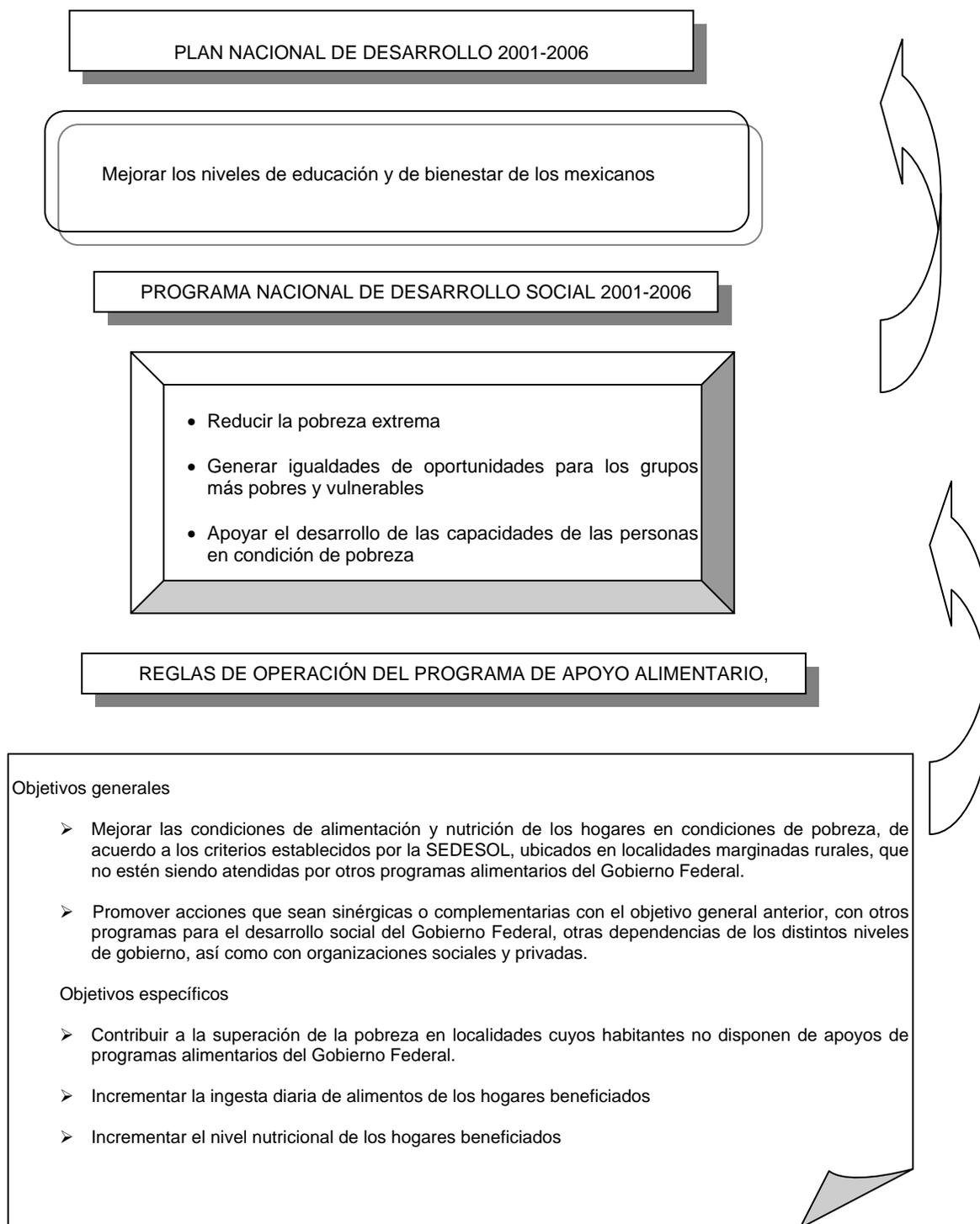
Al ser congruentes los objetivos general y específicos del PAL con las disposiciones establecidas en la Ley General de Desarrollo Social, en materia de los derechos para el desarrollo social, se pudo constatar la ordenación nacional y sistemática de las atribuciones del Ejecutivo Federal respecto del PAL, con lo que se comprobó que se dio cumplimiento a lo establecido en el artículo 3º de la Ley de Planeación.

Por otra parte, el artículo 16, fracciones IV y V, de la Ley de Planeación señala que a las dependencias les corresponde: asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes. Con la revisión efectuada, se observó que los objetivos generales y específicos del PAL fueron congruentes con los objetivos establecidos en el PLANADE y en el PRONADES 2001-2006.

El PAL se enmarca dentro de los objetivos establecidos por el PLANADE 2001-2006, en el numeral 5.3. Objetivos rectores y estrategias, de mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos, que implica erradicar las causas de la pobreza y atender la satisfacción de las necesidades básicas para lograr que todos los mexicanos estén por encima de mínimos de bienestar.

Con el PRONADES, se vincula con los objetivos establecidos en el apartado II, ¿Qué queremos?, orientados a reducir la pobreza extrema, a efecto de que ningún mexicano tenga que vivir sin poder satisfacer sus necesidades básicas y sin gozar de una vida digna que le permita contribuir a su bienestar; generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables, para que cada mexicano tenga acceso real a oportunidades para que mediante su propio esfuerzo, alcance un mejor nivel de bienestar; y apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza, que les permita disponer de un conjunto mínimo de capacidades para acceder plenamente a oportunidades para alcanzar y mantener un nivel de vida con calidad, como se muestra en la gráfica siguiente:

CONGRUENCIA DEL OBJETIVO DEL PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO 2005  
CON LOS OBJETIVOS NACIONALES Y SECTORIALES DEL PERIODO 2001-2006



FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**, México, 2001, y **Programa Nacional de Desarrollo Social, 2001-2006**, México, 2002; y Secretaría de Desarrollo Social, **Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programas de Apoyo Alimentario a cargo de DICONSA, S.A. DE C.V. para el Ejercicio Fiscal 2004**, Diario Oficial de la Federación del 13 de febrero de 2004.

Al ser congruentes los objetivos generales y específicos del PAL con los objetivos definidos en el PLANADE y en el PRONADES 2001-2006, se concluye que se dio cumplimiento a las disposiciones del artículo 16, fracciones IV y V, de la Ley de Planeación.

### **6.2.2. Cobertura de atención del programa**

Para evaluar la eficacia en la cobertura de atención del programa, tanto geográfica como de la población objetivo y beneficiaria en las entidades federativas y localidades rurales, se efectuó el procesamiento de la información solicitada a DICONSA en medios magnéticos y la publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), a efecto de verificar que DICONSA cumplió de manera eficaz con lo dispuesto en las reglas de operación del programa, en cuanto a la cobertura, observando que:

En el numeral 3.1 "Cobertura", de las Reglas de Operación del PAL, se establece que: "El programa operará en localidades rurales marginadas de hasta 2,500 habitantes ubicadas en los 31 estados de la República Mexicana, que no reciban apoyos de otros programas alimentarios del Gobierno Federal."

En el análisis de la base de datos del padrón de beneficiarios del PAL, se observó que el programa operó en las 31 entidades federativas de la República Mexicana, con la atención de 5,294 localidades, de las que 3,912 eran de alta y muy alta marginación y 1,382 de marginación media, baja, muy baja, urbana o sin grado de marginación, como se muestra en el cuadro siguiente:

LOCALIDADES DONDE TUVO PRESENCIA EL PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO, 2005

Entidad federativa	Total de localidades donde tuvo presencia el PAL (2)+(3) (1)	Localidades de alta y muy alta marginación (2)	Localidades de media, baja y muy baja marginación, y sin grado de marginación (3)
Veracruz	1,307	1,082	225
Chiapas	825	765	60
Chihuahua	320	270	50
Oaxaca	287	267	20
Guanajuato	348	219	129
Puebla	239	192	47
Jalisco	241	139	102
Sinaloa	177	116	61
Guerrero	111	107	4
México	342	105	237
Tabasco	222	86	136
Sonora	109	84	25
Michoacán	108	74	34
Nayarit	62	60	2
Durango	91	49	42
Querétaro	64	45	19
San Luis Potosí	53	40	13
Hidalgo	75	33	42
Nuevo León	69	28	41
Baja California Sur	42	23	19
Tamaulipas	25	23	2
Baja California	32	21	11
Campeche	24	17	7
Quintana Roo	22	17	5
Yucatán	13	13	0
Coahuila	14	10	4
Morelos	14	10	4
Tlaxcala	15	6	9
Aguascalientes	34	5	29
Colima	5	4	1
Zacatecas	4	2	2
<b>Total</b>	<b>5,294</b>	<b>3,912</b>	<b>1,382 <sup>1/</sup></b>

FUENTE: DICONSA, S.A de C.V., **Base de Datos del Padrón de Beneficiarios del Programa de Apoyo Alimentario, 2005**, proporcionado en medios magnéticos.

<sup>1/</sup> Considera 1,130 localidades rurales de marginación media, 154 localidades rurales de baja y muy baja marginación, 86 localidades rurales sin grado de marginación, 7 localidades urbanas de alta y muy alta marginación, 4 localidades urbanas de media marginación, y una localidad urbana de baja marginación.

De lo anterior, la Auditoría Superior de la Federación determinó que el PAL operó en los 31 estados de la República Mexicana, en cumplimiento del punto al que se refiere el numeral 3.1 de las reglas de operación del programa.

Por otra parte, el numeral 3.3.1. "Requisitos", de las Reglas de Operación del PAL, se dispuso que para poder participar en el programa, las localidades debían cumplir, al menos, con los criterios de elegibilidad siguientes: tener hasta 2,500 habitantes; ser de

alta y muy alta marginación de acuerdo con los criterios de CONAPO, excepcionalmente se podrían cubrir familias pobres que resultaran elegibles en localidades de marginación media; no contar con la presencia de otros programas de apoyo alimentario del Gobierno Federal; y preferentemente estar registradas y georreferenciadas en el Catálogo de Integración Territorial del INEGI.

En tanto el numeral 4.1 "Proceso" en su punto 1, de las mismas reglas, determinó que para la ejecución del programa la SEDESOL procedería a la selección de las localidades en que operaría de acuerdo con los criterios de elegibilidad que se refirieron en el numeral 3.3.1., que antecede.

Con base en las estadísticas de localidad y grado de marginación publicadas por el INEGI y el CONAPO como resultado del Censo General de Población y Vivienda 2000, en el país existía un total de 195,901 localidades rurales de hasta 2,500 habitantes, de las cuales 82,197 (42.0%) eran de alta y muy alta marginación, y de éstas, de acuerdo con la información de la SEDESOL y los criterios de elegibilidad que establecieron las reglas de operación, la Auditoría Superior de la Federación estimó que el universo de atención potencialmente objetivo del PAL eran 29,145 localidades rurales, donde no operaba ningún programa alimentario.

De las 29,145 localidades rurales potencialmente objetivo del programa, DICONSA atendió 5,294 (18.2%), de las cuales 3,912 (73.9%) cumplían con los requisitos de elegibilidad, en tanto que 1,134 (21.4%) se ubicaban en zonas de marginación media, y 248 (4.7%) en localidades rurales de marginación baja y muy baja, urbanas y sin grado de marginación. En el cuadro siguiente, se muestra por entidad federativa el número de localidades en las que tuvo presencia el programa, y se indica el grado de marginación que tenían en 2000:

COMPARATIVO DE LAS LOCALIDADES RURALES DEL PAÍS Y LAS LOCALIDADES DONDE TUVO PRESENCIA EL PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO, 2005

Entidad federativa	Total de localidades rurales	Localidades rurales de alta y muy alta marginación	Localidades a atender por el PAL, estimadas por la Auditoría Superior de la Federación	Total de localidades donde tuvo presencia el PAL	Localidades donde tuvo presencia el PAL, que cumplieron con los requisitos de elegibilidad	Localidades rurales de media marginación, donde tuvo presencia el PAL
Veracruz	21,757	10828	4,311	1,307	1,082	182
Chiapas	19,311	9,152	3,763	825	765	21
Chihuahua	12,814	3,536	2,508	320	270	40
Oaxaca	10,360	7,313	1,874	283	267	15
Guanajuato	8,821	4,392	1,189	348	219	128
Puebla	6,296	4,258	1,155	243	192	36 <sup>1/</sup>
Jalisco	11,081	4,282	1,642	241	139	91
Sinaloa	6,177	2,531	882	177	116	58
Guerrero	7,594	5,251	1,567	111	107	4
México	4,442	2,635	917	342	105	157
Tabasco	2,513	1,481	533	222	86	135 <sup>2/</sup>
Sonora	8,049	1,093	661	109	84	25
Michoacán	9,505	5,347	1,567	108	74	34
Nayarit	2,567	963	438	62	60	1
Durango	6,218	2,106	1,014	91	49	31
Querétaro	2,424	1,235	304	64	45	12
San Luis Potosí	7,251	3,840	777	53	40	12
Hidalgo	4,497	2,937	393	75	33	42
Nuevo León	5,683	1,143	474	69	28	40
Baja California Sur	2,728	254	214	47	23	10
Tamaulipas	8,780	1,823	799	25	23	2
Baja California	4,041	354	316	34	21	10
Campeche	3,073	623	204	21	17	6
Quintana Roo	2,147	403	109	22	17	4
Yucatán	3,276	847	236	13	13	0
Coahuila	4,166	523	208	13	10	3
Morelos	1,256	541	232	14	10	4
Tlaxcala	1,164	272	137	15	6	9
Aguascalientes	1,835	271	159	34	5	21
Colima	1,254	181	103	2	4	1
Zacatecas	4,821	1,782	459	4	2	0
Total	195,901	82,197	29,145	5,294	3,912	1,134

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, **XII Censo General de Población y Vivienda 2000**; Secretaría de Desarrollo Social, **Localidades Seleccionadas para el Programa de Apoyo Alimentario**, información proporcionada en medios magnéticos; y DICONSA, S.A de C.V., **Base de Datos del Padrón de Beneficiarios del Programa de Apoyo Alimentario, 2005**, proporcionado en medios magnéticos.

<sup>1/</sup> Considera una localidad urbana.

<sup>2/</sup> Considera tres localidades urbanas.

Aun cuando las reglas de operación en su numeral 3.3.1 consideraba el supuesto de atención de familias en localidades de marginación media, la Auditoría Superior de la Federación no pudo constatar la existencia de criterios de carácter público oficialmente emitidos por la autoridad competente que precisaran la forma, el tiempo y la instancia que aplicaría el supuesto de excepcionalidad, con objeto de conocer, entre otros aspectos, si el 21.4% de las localidades de marginación media en donde se ubicaron hogares en condiciones de pobreza que fueron atendidos a través de los apoyos alimentarios y

complementarios del programa, se trataba de un porcentaje de excepción autorizado y validamente aplicado.

A efecto de precisar el significado del término "excepcionalmente" y su expresión cuantitativa, la Auditoría Superior de la Federación consultó su conceptualización en el Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española, para llegar a la conclusión que su definición más común lo indica como "lo que ocurre rara vez".

En el análisis realizado de la información presentada por la SEDESOL en su carácter de responsable de construir y actualizar el padrón de beneficiarios con el que operó el programa de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 4.1, punto 5, de las Reglas de Operación, se observó que el supuesto "excepcionalmente" fue aplicado por la SEDESOL de manera discrecional para la selección del 21.4% de las localidades de marginación media que fueron atendidas, lo que originó una focalización del programa que presume el incumplimiento de las disposiciones contenidas en los numerales 3.3.1 puntos 1 y 2; y 4.1, punto 1, de las reglas de operación, considerando que existían aún aproximadamente 25,233 localidades que cumplían con los requisitos de elegibilidad y no fueron atendidas por el PAL.

Por otra parte, considerando las disposiciones de los numerales 3.1. "Cobertura" y 3.3.1. "Requisitos, de las citadas reglas de operación, se determinó que el programa operaría en localidades rurales marginadas de hasta 2,500 habitantes, ubicadas en los 31 estados de la República Mexicana, que no recibían apoyos de otros programas alimentarios del Gobierno Federal.

El numeral 3.3.1. "Requisitos", dispuso que para poder participar en el programa, las localidades debían cumplir, al menos, con los criterios de elegibilidad siguientes: tener hasta 2,500 habitantes; ser de alta y muy alta marginación de acuerdo con los criterios de CONAPO, excepcionalmente se podrían cubrir familias pobres que resultaran elegibles en localidades de marginación media; no contar con la presencia de otros programas de apoyo alimentario del Gobierno Federal; preferentemente estar registradas y

georreferenciadas en el Catálogo de Integración Territorial del INEGI. En tanto el numeral 4.1 “Proceso” en su punto 1, determinó que para la ejecución del programa la SEDESOL procedería a la selección de las localidades en que operaría de acuerdo con los criterios de elegibilidad que se refirieron en el numeral 3.3.1.

De un universo potencial de 29,145 localidades rurales de hasta 2,500 habitantes de alta y muy alta marginación donde no operaba ningún otro programa alimentario, estimado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la SEDESOL, esta dependencia lo redujo a 9,542, mediante la aplicación de dos criterios adicionales a los determinados en el punto 3.3.1. de las reglas de operación: no considerar a localidades con menos de ocho hogares y aquellas donde se tenía previsto la incorporación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, con lo que eliminó de la posibilidad de ser elegibles a 18,804 localidades rurales con menos de 2,500 hogares en zonas de marginación alta y muy alta que no recibían apoyo de otros programas alimentarios del Gobierno Federal, en razón de tener menos de ocho hogares; y a 799 localidades más, donde se tenía contemplado que entraría en operación el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Respecto de la decisión de excluir a 18,804 localidades donde se ubican menos de ocho hogares, la SEDESOL explicó que ello obedeció a que por el alto nivel de dispersión, resultaba más caro operar el programa que el apoyo mismo. Sobre el particular, la Auditoría Superior de la Federación solicitó la copia de la documentación que acreditara que dicha instrucción fue emitida por una instancia competente facultada para adicionar o modificar las reglas de operación, sin que se diera respuesta por parte de la dependencia.

En el cuadro siguiente se muestra cuantitativamente por entidad federativa, el universo potencial de localidades estimadas por la Auditoría Superior de la Federación; aquel que fue determinado por la SEDESOL con base en la modificación de criterios de elegibilidad de localidades establecidos en las reglas de operación; las 18,804 localidades que fueron excluidas de la operación del PAL; y las 799 localidades en las que la dependencia estimó que entraría el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

UNIVERSO POTENCIAL DEL PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO, 2005

Entidad federativa	Universo potencial de localidades a atender por el PAL, estimado por la Auditoría Superior de la Federación (1)	Localidades que fueron excluidas por la SEDESOL en la focalización del PAL (2)	Localidades que la SEDESOL estimó serían atendidas por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (3)	Universo potencial de localidades a atender por el PAL, estimado por la SEDESOL (2-1)-(3) (4)
Veracruz	4,311	2,605	85	1,621
Chiapas	3,763	2,369	14	1,380
Chihuahua	2,508	1,883	43	582
Oaxaca	1,874	1,096	20	758
Guerrero	1,567	1,094	47	426
Jalisco	1,642	1,157	35	450
Michoacán	1,567	1,179	29	359
Puebla	1,155	593	41	521
Guanajuato	1,189	672	4	513
Durango	1,014	744	23	247
Sinaloa	882	582	9	291
México	917	244	209	464
Tamaulipas	799	677	3	119
San Luis Potosí	777	545	44	188
Sonora	661	461	8	192
Tabasco	533	158	24	351
Nuevo León	474	338	4	132
Zacatecas	459	352	11	96
Nayarit	438	350	7	81
Hidalgo	393	214	23	156
Querétaro	304	162	8	134
Baja California	316	204	14	98
Baja California Sur	214	154	0	60
Yucatán	236	209	2	25
Campeche	204	160	2	42
Coahuila	208	163	4	41
Morelos	232	131	56	45
Aguascalientes	159	86	16	57
Tlaxcala	137	80	0	57
Quintana Roo	109	69	9	31
Colima	103	73	5	25
Total	29,145	18,804	799	9,542

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Social, **Localidades Seleccionadas para el Programa de Apoyo Alimentario**, información proporcionada en medios magnéticos.

La Auditoría Superior de la Federación, con base en el análisis de la información proporcionada por la SEDESOL, y no habiendo contado con una explicación debidamente documentada que justificara legalmente el motivo por el que alguna autoridad competente había tomado la decisión de excluir de la cobertura del programa a localidades con menos de ocho hogares y aquellas en las que el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades tenía contemplado participar, observó que la SEDESOL no cumplió con la disposición de considerar como objetivo del programa sólo las localidades rurales de hasta 2,500 habitantes de marginación alta y muy alta que no contaran con apoyos alimentarios de

otros programas del Gobierno Federal, conforme lo dispuesto en las Reglas de Operación del PAL vigentes en 2005, en los numerales 3.2.; 3.3.1; y 4.1.

En otro resultado, se precisó que en el artículo 50, fracción II, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, se indica que en los programas de beneficio directo a individuos o grupos sociales se procurará la equidad entre regiones y entidades federativas, sin detrimento en el logro de los objetivos.

Del universo potencial de 9,542 localidades rurales, determinado por la SEDESOL , aplicando criterios distintos a los establecidos en las reglas de operación, el 45.5% (4,341) se concentraron en cuatro entidades federativas: Veracruz, Chiapas, Oaxaca y Chihuahua; mientras que las otras 27 entidades federativas representaron el 54.5% (5,201), sin que se contara con información que explicara el motivo de la concentración de la focalización en sólo cuatro estados. En el cuadro siguiente se muestra el universo de 9,542 localidades que determinó la SEDESOL como objetivo, considerando la modificación que llevó a cabo de los criterios determinados en el numeral 3.3.1. de las Reglas de Operación del PAL.

LOCALIDADES SELECCIONADAS POR LA SEDESOL, PARA  
QUE OPERARA EL PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO,  
2005

Entidad federativa	Total	Participación (%)
Veracruz	1,621	17.0
Chiapas	1,380	14.5
Oaxaca	758	7.9
Chihuahua	582	6.1
Subtotal	4,341	45.5
Puebla	521	5.5
Guanajuato	513	5.4
México	464	4.9
Jalisco	450	4.7
Guerrero	426	4.5
Michoacán	359	3.8
Tabasco	351	3.7
Sinaloa	291	3.0
Durango	247	2.6
Sonora	192	2.0
San Luis Potosí	188	2.0
Hidalgo	156	1.6
Querétaro	134	1.4
Nuevo León	132	1.4
Tamaulipas	119	1.2
Baja California	98	1.0
Zacatecas	96	1.0
Nayarit	81	0.8
Tlaxcala	57	0.6
Aguascalientes	57	0.6
Baja California Sur	60	0.6
Morelos	45	0.5
Coahuila	41	0.4
Campeche	42	0.4
Quintana Roo	31	0.3
Colima	25	0.3
Yucatán	25	0.3
Subtotal	5,201	54.5
Total	9,542	100.0

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Social, **Localidades Seleccionadas para el Programa de Apoyo Alimentario**, Información proporcionada en base de datos.

Al focalizar el 45.5% de la operación del programa en cuatro entidades federativas, se concluye que la SEDESOL, como la dependencia encargada de construir y actualizar el Padrón de Beneficiarios del PAL, no atendió la disposición de procurar la equidad entre regiones y entidades federativas, sin detrimento en el logro de los objetivos, tal y como lo

determinó el artículo 50, fracción II, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005.

Asimismo, en el numeral 3.3.1. "Requisitos", de las referidas reglas de operación, se dispuso que para poder participar en el programa, las localidades debían cumplir, al menos, con los criterios de elegibilidad siguientes: tener hasta 2,500 habitantes; ser de alta y muy alta marginación de acuerdo con los criterios establecidos por CONAPO, excepcionalmente se podrían cubrir familias pobres que resultaran elegibles en localidades de marginación media; no contar con la presencia de otros programas de apoyo alimentario del Gobierno Federal; preferentemente estar registradas y georreferenciadas en el Catálogo de Integración Territorial del INEGI.

En tanto el numeral 4.1 "Proceso" en su punto 1 determinó que para la ejecución del programa la SEDESOL procedería a la selección de las localidades en que operaría de acuerdo con los criterios de elegibilidad que se refirieron en el numeral 3.3.1., que antecede.

De las 9,542 localidades rurales determinadas como universo objetivo por la SEDESOL, el programa operó en 5,294 (55.5%). De las 5,294 localidades, 3,912 (73.9%) se encontraban focalizadas conforme los criterios determinados por las reglas de operación, y 1,382 (26.1%) no los cumplieron por distintas razones: 12 localidades se encontraban ubicadas en el ámbito urbano; 154 localidades rurales con marginación baja y muy baja; 1,130 localidades rurales con marginación media; y 86 sin grado de marginación; como se muestra por entidad federativa en el cuadro siguiente:

COMPARATIVO DEL UNIVERSO DE LOCALIDADES DETERMINADAS POR LA SEDESOL Y LAS LOCALIDADES DONDE TUVO PRESENCIA EL PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO, 2005

Entidad federativa	Universo de localidades determinado por la SEDESOL (1)	Total de localidades donde tuvo presencia el PAL en 2005 (3)+(4) (2)	Localidades que cumplieron con los requisitos de elegibilidad (3)	Localidades que no cumplieron con los requisitos de elegibilidad:				
				Total <sup>1/</sup> (4)	(a)	(b)	(c)	(d)
Veracruz	1,621	1,307	1,082	225	182	38	5	
Chiapas	1,380	825	765	60	21		39	
Chihuahua	582	320	270	50	40	1	9	
Oaxaca	758	287	267	20	15	1		4
Guanajuato	513	348	219	129	128	1		
Puebla	521	239	192	47	35	5	5	2
Jalisco	450	241	139	102	91	4	7	
Sinaloa	291	177	116	61	58	1		2
Guerrero	426	111	107	4	4			
México	464	342	105	237	157	80		
Tabasco	351	222	86	136	132			4
Sonora	192	109	84	25	25			
Michoacán	359	108	74	34	34			
Nayarit	81	62	60	2	1		1	
Durango	247	91	49	42	31	5	6	
Querétaro	134	64	45	19	12	2	5	
San Luis Potosí	188	53	40	13	12		1	
Hidalgo	156	75	33	42	42			
Nuevo León	132	69	28	41	40	1		
Baja California Sur	60	42	23	19	10	6	3	
Tamaulipas	119	25	23	2	2			
Baja California	98	32	21	11	10		1	
Campeche	42	24	17	7	6		1	
Quintana Roo	31	22	17	5	4		1	
Yucatán	25	13	13	0	0			
Coahuila	41	14	10	4	3	1		
Morelos	45	14	10	4	4			
Tlaxcala	57	15	6	9	9			
Aguascalientes	57	34	5	29	21	7	1	
Colima	25	5	4	1	1			
Zacatecas	96	4	2	2	0	1	1	
<b>Total</b>	<b>9,542</b>	<b>5,294</b>	<b>3,912</b>	<b>1,382</b>	<b>1,130</b>	<b>154</b>	<b>86</b>	<b>12</b>

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Social, **Localidades Seleccionadas para el Programa de Apoyo Alimentario**, Información proporcionada en base de datos; y DICONSA, S.A de C.V., **Base de Datos del Padrón de Beneficiarios del Programa de Apoyo Alimentario, 2005**, proporcionado en medios magnéticos.

1/ Considera la suma de los incisos a, b, c y d.

a) Localidades rurales de marginación media.

b) Localidades rurales de baja y muy baja marginación.

c) Localidades rurales sin grado de marginación.

d) Localidades urbanas de alta, muy alta, media y baja marginación.

La SEDESOL al no contar con la documentación que acredite sus atribuciones para haber construido el Padrón de Beneficiarios considerando localidades con características distintas a las precisadas en las reglas de operación para su elegibilidad y selección, la Auditoría Superior de la Federación observó que su construcción no se ajustó a las

disposiciones normativas contenidas en los numerales 3.3.1. y 4.1. de las Reglas de Operación del PAL, vigentes en 2005.

Considerando el numeral 3.3.2. "Procedimiento de selección" de las mismas reglas de operación, se precisó que los criterios para que los hogares pudieran ser incorporados al padrón de beneficiarios y recibir los apoyos correspondientes, son: estar ubicados en las localidades seleccionadas de conformidad con los criterios descritos en el punto 3.3.1.; estar en condiciones de pobreza de acuerdo con los criterios establecidos por la SEDESOL y con base en el análisis de la información socioeconómica de los hogares contenida en la Cédula de Información Socioeconómica, elaborada por la SEDESOL; y que las familias de los hogares asumieran el compromiso de corresponsabilidad con el programa que se menciona en el apartado 3.5.2.; siendo la SEDESOL quien realizaría el análisis de la información contenida en las cédulas de Información Socioeconómica para determinar la elegibilidad de los hogares; dependiendo la incorporación al padrón de los hogares elegibles, de la disponibilidad presupuestal.

De acuerdo con las estadísticas de localidad y grado de marginación del Censo General de Población y Vivienda 2000 publicadas por el INEGI y el CONAPO, en el país existían 195,901 localidades rurales de hasta 2,500 habitantes; de las cuales, 82,197 (42.0%) eran de alta y muy alta marginación. Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación determinó que 29,145 localidades rurales cumplían con los criterios de elegibilidad que establecieron las reglas de operación, ubicándose en esas localidades 541,573 hogares que constituían el universo objetivo potencial del programa conforme a lo señalado en el numeral 3.3.2. de las reglas de operación; de las 29,145 localidades objetivo, la SEDESOL determinó a través de la construcción del padrón de beneficiarios, que el programa operara en 5,294 en que se ubicaban 191,704 hogares que recibieron apoyos alimentarios.

De los 191,704 hogares que recibieron apoyos alimentarios, 96,495 que cumplían con los requisitos de elegibilidad se ubicaron en 3,912 localidades de las 5,294 en que operó el programa; y 85,289 hogares en 1,134 localidades que integraron el Padrón de Beneficiarios del PAL en zonas de marginación media. De los 9,920 hogares restantes,

6,125 se encontraron en localidades rurales de baja y muy baja marginación 2,028 en localidades urbanas y 1,767 en localidades rurales sin grado de marginación.

Con el análisis del Padrón de Beneficiarios, las reglas de operación y la información presentada por la SEDESOL respecto de los hogares atendidos en el ejercicio 2005, se comprobó que la dependencia determinó la elegibilidad de los hogares y los seleccionó considerando un porcentaje de 44.5%, que representó la operación del programa en 85,289 hogares de los 191,704 donde tuvo presencia, que no cumplían con la característica de estar ubicados en localidades de alta y muy alta marginación, sin contar con criterios de carácter público oficialmente emitidos por la autoridad competente que precisaran la forma, el tiempo y la instancia que aplicaría el supuesto de excepcionalidad para que el programa atendiera familias en condiciones de pobreza en localidades de marginación media, criterios, que permitieran evaluar si los 85,289 hogares fueron correctamente seleccionados sin perjuicio de aquellos que sí cumplían con el criterio general de marginación establecido en las reglas de operación, por lo que la Auditoría Superior de la Federación observó que la operación del PAL se determinó de manera contraria al criterio de carácter general que estableció el numeral 3.3.2. de las reglas de operación.

En otro resultado, se indica que el artículo 50, fracción IV, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, señala que las dependencias que otorgan subsidios deberán "garantizar que los recursos se canalicen a la población objetivo...". Al respecto, el numeral 3.3.2. de las Reglas de Operación del PAL, determinó dentro de los criterios para que los hogares pudieran ser incorporados al Padrón de Beneficiarios, que éstos estuvieran ubicados en las localidades seleccionadas de conformidad con los criterios descritos en el punto 3.3.1.; así como estar en condiciones de pobreza de acuerdo con los criterios establecidos por la SEDESOL y con base en el análisis de la información socioeconómica de los hogares contenida en la Cédula de Información Socioeconómica, elaborada por la SEDESOL.

El numeral 3.3.1. "Requisitos", dispuso que para poder participar en el programa las localidades debían cumplir, al menos, con los criterios de elegibilidad siguientes: tener

hasta 2,500 habitantes; ser de alta y muy alta marginación de acuerdo con los criterios de CONAPO, excepcionalmente se podrían cubrir familias pobres que resultaran elegibles en localidades de marginación media; no contar con la presencia de otros programas de apoyo alimentario del Gobierno Federal; preferentemente estar registradas y georreferenciadas en el Catálogo de Integración Territorial del INEGI.

Con el análisis de la base de datos del padrón de beneficiarios por localidad del PAL al 31 de diciembre de 2005 proporcionada por DICONSA, se constató que en 2005 el programa atendió 154 localidades incluidas en las 1,382 que fueron seleccionadas por la SEDESOL que no cumplían con el requisito de ser de alta y muy alta marginación, y además se ubicaron en zonas de marginación baja, muy baja, o bien, sin grado de marginación, así como 12 que se ubicaban en localidades urbanas; como se muestra en el cuadro siguiente:

PRESENCIA DEL PROGRAMA DE APOYO  
ALIMENTARIO EN LOCALIDADES URBANAS Y  
RURALES, 2005

Marginación	Ámbito de Localidad	
	Urbanas (2)	Rurales (3)
Muy baja	0	14
Baja	1	140
Media	4	
Alta	5	
Muy alta	2	
Sin grado	0	
Total	12	154

DICONSA, S.A de C.V., **Base de datos del Padrón de Beneficiarios del Programa de Apoyo Alimentario, al 31 de diciembre de 2005.**

Lo anterior significó que en las 12 localidades urbanas de los estados de Puebla, Sinaloa y Tabasco se beneficiará con la entrega de los apoyos del PAL a 4,205 hogares; y en las 154 localidades rurales que no reunieron los requisitos de elegibilidad, a 6,125 hogares. El apoyo otorgado al número de hogares señalado significó una erogación de 18,594.0 miles de pesos.

La Auditoría Superior de la Federación determinó el monto de los recursos erogados con base en los 1,800.0 pesos que se entregan por hogar beneficiario, que resulta de

multiplicar las 12 despensas por su valor de 150.00 pesos. A continuación se muestran por entidad federativa las localidades y hogares registrados en el PAL en el ámbito urbano:

LOCALIDADES Y HOGARES REGISTRADOS EN EL PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO EN EL ÁMBITO URBANO, POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2005

	Puebla (1)	Sinaloa (2)	Tabasco (3)	Total (1)+(2)+(3) (4)
Localidad	6	2	4	12
Hogares	1,790	267	2,148	4,205

FUENTE: DICONSA, S.A de C.V., Base de datos del Padrón de Beneficiarios del Programa de Apoyo Alimentario, al 31 de diciembre de 2005.

Los hogares rurales registrados por el PAL en localidades que no reunían los requisitos para ser elegidas, se muestran en el cuadro siguiente:

LOCALIDADES Y HOGARES REGISTRADOS EN EL PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO EN EL ÁMBITO RURAL QUE NO REUNÍAN LOS REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD, POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2005

Entidad federativa	Marginación:				Total	
	Muy Baja		Baja			
	Localidad	Hogares	Localidad	Hogares	Localidad	Hogares
Aguascalientes	0	0	7	322	7	322
Baja California Sur	1	41	5	189	6	230
Coahuila	0	0	1	20	1	20
Chihuahua	0	0	1	18	1	18
Durango	0	0	5	247	5	247
Estado de México	9	253	71	3,210	80	3,463
Guanajuato	0	0	1	15	1	15
Jalisco	0	0	4	196	4	196
Nuevo León	0	0	1	19	1	19
Oaxaca	0	0	1	34	1	34
Puebla	0	0	5	162	5	162
Querétaro	0	0	2	90	2	90
Sinaloa	0	0	1	116	1	116
Veracruz	4	61	34	1,111	38	1,172
Zacatecas	0	0	1	21	1	21
Total	14	355	140	5,770	154	6,125

FUENTE: DICONSA, S.A de C.V., Base de datos del Padrón de Beneficiarios del Programa de Apoyo Alimentario, al 31 de diciembre de 2005.

La inclusión de hogares ubicados en localidades que no cumplían con los criterios de elegibilidad y selección del programa, se observa como una focalización del programa que contraviene las disposiciones normativas contenidas en los numerales 3.3.1 y 3.3.2 de las Reglas de Operación del PAL.

Otro resultado importante mostró que , en el numeral 3.2. "Población objetivo", se establece que el programa considera como unidad de atención a los hogares en condiciones de pobreza, de acuerdo con los criterios establecidos por la SEDESOL.; y en el numeral 3.3.2. "Procedimientos de selección", se estableció que los criterios para que los hogares puedan ser incorporados al padrón de beneficiarios y recibir los apoyos correspondientes son: estar en condiciones de pobreza de acuerdo con los criterios establecidos por la SEDESOL y con base en el análisis de la información socioeconómica de los hogares contenida en la Cédula de Información Socioeconómica.

Con los trabajos de auditoría, se precisó que dichos criterios fueron establecidos en la "Norma para la Asignación de los Niveles de Pobreza de los Hogares Beneficiarios de los Programas de la Secretaría de Desarrollo Social", en la que se señala que para la identificación de los hogares susceptibles de recibir los beneficios de algún programa social: debía levantarse en las localidades seleccionadas información socioeconómica para identificar a las familias potencialmente beneficiarias, a efecto de analizarla a través de la aplicación de un modelo de análisis discriminante que asignara a cada una de las variables un peso relativo, que representa la magnitud con las que estas variables definen la condición de pobreza o no pobreza de la población a la que se aplica el modelo.

Conforme a las explicaciones proporcionadas por la SEDESOL el porcentaje de inclusión correcta es del 87.2% para los hogares en condiciones de pobreza alimentaria; de 83.1% para los hogares en condiciones de pobreza de capacidades; y 81.6% para los hogares en pobreza de patrimonio, como se muestra en el cuadro siguiente:

PORCENTAJE DE INCLUSIÓN CORRECTA DE LOS HOGARES, POR TIPO DE POBREZA  
(%)

	Tipo de pobreza:			Promedio
	Alimentaria	De capacidades	De patrimonio	
Familias pobres	87.2	83.1	81.6	84.0
Familias no pobres	12.8	16.9	18.4	16.0

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Social, **Instrumentos para la Medición de la Pobreza y Marginación**, Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios

Como se observa, en la pobreza de patrimonio es donde se presenta el mayor error de inclusión, ya que de cada 100 hogares que se identificaron con ese tipo de pobreza, aproximadamente 18 no eran pobres; porcentaje que disminuye en el caso de las familias en condiciones de pobreza alimentaria, toda vez que el error de inclusión es del 12.8%.

Al respecto, en el documento "Instrumentos para la Medición de la Pobreza y Marginación", elaborado por la SEDESOL, se señala que al aplicar el modelo de análisis discriminante se obtiene un índice estandarizado para cada hogar que permite clasificarlo por el tipo de pobreza, de acuerdo con los rangos siguientes:

Tipo de pobreza	De - a
Pobreza alimentaria	1.0160 – 1.3700
Pobreza de capacidades	0.5851 – 1.0159
Pobreza de patrimonio	(0.254) – 0.5850
No pobres	(2.040) – (0.253)

Con el propósito de verificar si los hogares incluidos en el Padrón de Beneficiarios del PAL cumplieron con alguno de los niveles de pobreza conforme se estableció en las reglas de operación, se confrontaron las bases de datos que contienen la calificación de las Cédulas de Información Socioeconómica de 330,102 hogares y la del padrón de beneficiarios del programa.

Como resultado se observó que de los 199,856 hogares inscritos en el padrón, 62,601 (31.3%) no fueron identificados en la base de datos con la que se calificó la condición socioeconómica de los hogares, por tanto, no fue posible identificar si los 62,601 hogares que recibieron cuando menos una vez el apoyo del programa reunieron la condición de pobreza, conforme lo establecía el numeral 3.2. "Población objetivo", de las Reglas de Operación del PAL vigentes en 2005.

De los 137,255 hogares restantes del padrón, se identificó que 4,215 (3.1%) no cumplían con la condición de ser pobres para estar inscritos en el padrón del programa, conforme lo establecía el numeral 3.2. "Población objetivo".

### **6.2.3. Eficacia en el cumplimiento de los objetivos y metas del programa**

Para evaluar la eficacia en el cumplimiento de los objetivos del PAL, se efectuó la revisión y análisis de los indicadores establecidos en las Reglas de Operación del PAL, y de la información de investigaciones efectuadas por instituciones especializadas, con los siguientes resultados.

El inciso 11 del Manual de Programación y Presupuestación 2005 que emitió la SHCP, dispone que "al establecer objetivos, invariablemente deberán derivarse cuando menos una meta y un indicador vinculados a cada objetivo, por lo tanto no procederá dar de alta objetivos que no se expresen en metas, ni metas que no sean evaluadas a través de indicadores". Con el análisis de las reglas de operación del programa, se comprobó que en el numeral 2.1. (Objetivos) Generales, se establecieron dos objetivos generales:

- Mejorar las condiciones de alimentación y nutrición de los hogares en condiciones de pobreza, de acuerdo con los criterios establecidos por la SEDESOL, ubicados en localidades marginadas rurales, que no estén siendo atendidas por otros programas alimentarios del Gobierno Federal.

- Promover acciones que sean sinérgicas o complementarias con el objetivo anterior, con otros programas para el desarrollo social del Gobierno Federal, otras dependencias de los distintos niveles de gobierno, así como organizaciones sociales y privadas.

En tanto que en el numeral 2.2. Específicos, se registran los objetivos específicos siguientes:

- Contribuir a la superación de la pobreza en localidades cuyos habitantes no disponen de apoyos de programas alimentarios del gobierno federal.
- Incrementar la ingesta diaria de alimentos de los hogares beneficiados.
- Incrementar el nivel nutricional de los hogares beneficiados.

Mientras, los indicadores que se establecieron en las reglas de operación están orientados a medir la cobertura de los hogares, la eficiencia del surtimiento de paquetes alimentarios y la eficiencia presupuestal, como se muestra a continuación.

#### INDICADORES DEL PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO, 2005

Nombre del indicador	Fórmula
Cobertura de los hogares	$\frac{\text{Número de hogares beneficiarios que recibieron apoyo alimentario}}{\text{Número total de hogares que habitan las localidades beneficiarias}} \times 100$
Eficiencia de surtimiento	$\frac{\text{Número de paquetes alimentarios entregados}}{\text{Número de beneficiarios en el padrón}} \times 100$
Eficiencia presupuestal	$\frac{\text{Subsidio ejercido}}{\text{Subsidio autorizado}} \times 100$

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Social, **Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programas de Apoyo Alimentario a cargo de DICONSA, S.A. DE C.V., para el Ejercicio Fiscal 2004**, Diario Oficial de la Federación del 11 de febrero de 2004.

Al no establecer en las Reglas de Operación del PAL vigentes en 2005, indicadores que permitan evaluar el cumplimiento de los objetivos generales y específicos del programa, la SEDESOL no cumplió con el dispuesto en el inciso 11 del Manual de Programación y Presupuestación 2005.

Por otra parte, en el numeral 9 del Manual de Programación y Presupuestación 2005 que emitió la SHCP, se indica que para asegurar la congruencia del proceso integral de programación-presupuestación las dependencias y entidades, garantizarán el cumplimiento de la construcción de una cadena completa de objetivos.

Con la revisión de los objetivos generales y específicos del PAL, se observó que los objetivos específicos de "incrementar la ingesta diaria de alimentos en hogares beneficiarios" e "incrementar el nivel nutricional de los hogares beneficiarios", son acordes con el objetivo general de mejorar las condiciones de alimentación y nutrición de los hogares en condiciones de pobreza, de acuerdo con los criterios establecidos por la SEDESOL, ubicados en localidades marginadas rurales, que no estén siendo atendidas por otros programas alimentarios del Gobierno Federal. La valoración de su cumplimiento estará referida a verificar si se elevó el nivel nutricional de los hogares beneficiados, y la ingesta diaria de alimentos en los hogares beneficiados.

Respecto del objetivo general de promover acciones que sean sinérgicas o complementarias con el objetivo anterior, con otros programas para el desarrollo social del Gobierno Federal, otras dependencias de los distintos niveles de gobierno, así como organizaciones sociales y privadas; y el objetivo específico de contribuir a la superación de la pobreza en localidades cuyos habitantes no disponen de apoyos de programas alimentarios del gobierno federal, se observó que no guardan relación para garantizar una cadena completa de objetivos, por lo cual no se cumplió lo dispuesto en el numeral 9 del Manual de Programación y Presupuestación 2005.

Un resultado mostró que de acuerdo con el numeral 2.2. Objetivos específicos, de las Reglas de Operación del PAL, el programa se propuso el objetivo de incrementar el nivel nutricional de los hogares beneficiarios. La Secretaría de Salud conceptualiza la desnutrición como el estado que resulta de la disponibilidad inadecuada de energía y nutrimentos en las células y tejidos del organismo debida a la ingestión de alimentos en cantidad o calidad deficientes. Los menores de cinco años y los niños de preescolar y primaria constituyen los grupos de población con mayor riesgo de desnutrición, que es una de las diez causas principales de muerte infantil a nivel nacional, la quinta en

mortalidad preescolar y la octava entre la población escolar; además, la desnutrición en los primeros años de vida puede dañar de forma irreversible la salud física y mental de los infantes, afectando su aprovechamiento escolar y su desempeño productivo.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera tres indicadores para medir la desnutrición en el niño: el peso en relación con la edad, la talla en relación con la edad, y el peso en relación con la talla; y para cada edad y sexo se utiliza una curva antropométrica de referencia que permite clasificar a los niños como desnutridos cuando los valores de su peso o talla se encuentran por debajo del parámetro de -2 Desviación Estándar (D.E.) del patrón de referencia. De acuerdo con lo anterior, cuando el peso en relación con la edad se ubica por debajo de -2 D.E., se clasifica al niño como de bajo peso para la edad; cuando la talla para la edad se encuentra por debajo del parámetro de -2 D.E., se le clasifica como de baja talla para la edad o desmedro; y cuando el peso para la talla del niño se encuentra por debajo de -2 D.E., se clasifica de bajo peso para la talla o emaciado. Asimismo, los niños cuyo valor antropométrico es superior a -1 D.E., no presentan desnutrición; los que se ubican en los valores de -1 a -2 D.E., padecen desnutrición leve; con valores entre -2 y -3 D.E., desnutrición moderada; y cuando el valor es menor a -3 D.E., desnutrición severa.

La OMS considera que el indicador peso para la edad es el más adecuado para estimar la prevalencia real de la desnutrición infantil; sin embargo, no permite determinar si el déficit de peso es actual o se debe a una situación de desnutrición anterior con detención del crecimiento y talla baja o a una combinación de ambos. El déficit del peso para la edad refleja una situación actual o reciente y pierde utilidad en niños mayores de cinco años de edad, debido a que puede ser consecuencia de la desnutrición presentada en años anteriores.

Para conocer en qué porcentaje se han incrementado los niveles de nutrición de los beneficiarios del PAL, por encargo de DICONSA, el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (INCMNSZ), efectuó el estudio "Evaluación del impacto de las acciones de salud en el estado nutricional de la población menor de 5 años en las localidades del proceso de integralidad del Programa de Apoyo Alimentario PAL-

DICONSA, en los estados de Tabasco, Michoacán y Sinaloa", con los resultados siguientes:

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO EN NIÑOS MENORES DE CINCO AÑOS DE EDAD, DE ACUERDO CON EL INDICADOR PESO PARA LA EDAD

Michoacán <sup>1/</sup>	Tabasco <sup>2/</sup>	Sinaloa <sup>3/</sup>
Número de niños: 233 Localidades: 18	Número de niños: 1,415 Localidades: 20	Número de niños: 152 Localidades: 10
De 128 niños que iniciaron con un estado de nutrición normal, 21 (16%) deterioraron su estado de nutrición, 9 de ellos hasta grado de alto riesgo.	De 1,282 niños que iniciaron con un estado de nutrición normal o leve, 21 (1.6%) pasaron a desnutrición moderada.	De los 152 niños que comprendió la muestra, 7 (4.6%) presentaron inicialmente desnutrición de alto riesgo, 77 (50.7%) nutrición normal, y 17 (11.2%) desnutrición leve.
De 11 niños que iniciaron con desnutrición de alto riesgo, 7 mejoraron su estado de nutrición	De los 78 niños detectados con desnutrición de alto riesgo, 58 (74.4%) mejoraron su estado de nutrición.	
El porcentaje de niños con problemas de obesidad paso de 4.2 a 5.7%	El porcentaje de niños con problemas de obesidad disminuyo, al pasar de 3.9 a 3.7%	El porcentaje de niños con problemas de obesidad fue de 7.2% (11 niños).
El saldo neto de esta combinación de recuperación y deterioro nutricional es un incremento en la desnutrición de alto riesgo al pasar de 5.7 a 10.4%		

FUENTE: Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, "Evaluación del impacto de las acciones de salud en el estado nutricional de la población menor de 5 años en las localidades del proceso de integralidad del Programa de Apoyo Alimentario PAL-DICONSA, en los estados de Tabasco, Michoacán y Sinaloa", que comprendió la evaluación antropométrica de niños menores de cinco años en los estados de Michoacán, Tabasco y Sinaloa", Diciembre 2005

<sup>1/</sup> Los niños tuvieron en promedio 5.5 meses de ser beneficiarios del PAL.

<sup>2/</sup> La duración promedio del seguimiento fue de 13.4 meses.

<sup>3/</sup> Considera los resultados de dos mediciones realizadas a los niños el 21 y 28 de noviembre de 2005.

El estudio establece como conclusión, tomando como referencia el tiempo en que los niños son beneficiarios del PAL, que en Tabasco se obtuvieron los mejores resultados, ya que 74.4% de los 78 niños detectados con desnutrición de alto riesgo mejoraron su estado nutricional; sin embargo, en el informe presentado no se especifica qué tipo de apoyo recibieron las familias de los niños que formaron parte de la muestra, tampoco las causas que originaron que niños que al inicio del estudio presentaban una nutrición normal pasaran a una desnutrición moderada o de grave riesgo, ni las que han originado el incremento de la obesidad. En Michoacán mostró que un incremento en la desnutrición de alto riesgo en 4.7 puntos porcentuales.

Como consecuencia de los resultados presentados en el estudio realizado por el INCMNSZ, no se puede concluir que el PAL esté logrando el objetivo referido en el numeral 2.2. Objetivos específicos, de las reglas de operación vigentes en 2005.

Considerando que el numeral 2.2. Objetivos Específicos, se establece el objetivo específico de incrementar la ingesta diaria de alimentos de los hogares beneficiados. La Norma Oficial Mexicana NOM-169-SSA1-1998, para la asistencia social alimentaria a grupos de riesgo, establece en su numeral 4.5, que se entiende como despensa: "a la porción de cuatro o más productos alimenticios básicos, asignados a una familia para un periodo que debe representar un 20.0% o más de las recomendaciones energéticas y proteicas diarias".

El paquete alimentario que se otorga a través del PAL está integrado por la combinación de seis productos básicos (leche en polvo, frijol, arroz, harina de maíz, pasta para sopa y aceite vegetal) y ocho complementarios (sardina, galletas, fécula de maíz, chocolate en polvo, cereal extruido, atún, carne seca y lenteja).

Considerando las características nutricionales de los productos básicos que integran las despensas que se otorgan a través del PAL y las "Tablas de Valor Nutritivo de los Alimentos", elaboradas por el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición "Salvador Zubirán", se determinó que el 20.0% de su aportación energética es de 488.6 kcal, y la proteica de 62.6 g, como se muestra en el cuadro siguiente:

**APORTACIÓN ENERGÉTICA Y PROTEICA DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS Y  
COMPLEMENTARIOS, QUE INTEGRAN LA DESPENSA DEL PROGRAMA DE APOYO  
ALIMENTARIO, 2005**

Producto	Energía (kcal) <sup>1/</sup>	20% de requerimientos diarios recomendados	Proteína (g) <sup>1/</sup>	20% de requerimientos diarios recomendados
<b>Productos básicos</b>				
Leche en polvo "Te nutre"	496.0	99.2	26.30	5.26
Frijol	322.0	64.40	21.80	4.36
Arroz	364.0	72.8	7.40	1.48
Harina de maíz vitaminada	377.0	75.4	7.10	1.42
Pasta para sopa	n.d.	n.c.	n.d.	n.c.
Aceite vegetal	884.0	176.8	0.0	n.c.
Subtotal	2,443.0	488.6	62.6	12.52
<b>Productos complementarios</b>				
Sardina	197.0	39.4	18.70	3.74
Lenteja	331.0	66.2	22.70	4.54
Galletas	403.0	80.6	9.50	1.9
Atún	228.0	45.6	24.20	4.84
Carne seca	n.d.	n.c.	n.d.	n.c.
Fécula de maíz	357.0	71.4	0.60	0.12
Chocolate	397.0	79.4	7.10	1.42
Cereal extruido	n.d.	n.c.	n.d.	n.c.
Subtotal	1,913.0	382.6	82.8	16.56
<b>Total</b>	<b>4,356.0</b>	<b>871.2</b>	<b>145.4</b>	<b>29.08</b>

FUENTE: DICONSA, S.A de C.V., **Integración de Paquetes Alimentarios 2005**; e Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubiran, **Fundamentación Técnica del Programa de Abasto Social de Leche**, Dirección de Nutrición.

<sup>1/</sup> Considera 100 g de alimento crudo en peso neto.

n.d. No disponible.

n.c. No cuantificable

Al relacionar el aporte energético y proteico de los productos que integran las despensas que se entregan a los beneficiarios del PAL, con los requerimientos diarios recomendados para los diferentes grupos de edad que integran a una familia, se observó que sólo en las mujeres en edad reproductiva es menor del 20.0% recomendado, como se muestra en el cuadro siguiente:

APORTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES ENERGÉTICAS Y PROTEICAS DIARIAS DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS Y COMPLEMENTARIOS QUE INTEGRAN LA DESPENSA DEL PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO, 2005

Concepto	Niños de 4-8 años	Niños de 9 a 13 años	Adolescentes 14 a 18 años	Mujeres en edad Reproductiva		Adulto mayor 51-70 años	
				De 19 a 30 años	De 31 a 50 años	Hombre	Mujer
Energía (kcal)	1900.0	2100.0	2200.0	2900.0	2900.0	2300.0	1900.0
20% de aportación diaria recomendada	380.0	420.0	440.0	580.0	580.0	460.0	380.0
Aportación de los productos básicos de la despenza del PAL	488.6	488.6	488.6	488.6	488.6	488.6	488.6
Proteína (g)	26	37	45	58	63	63	50
20% de aportación diaria recomendada	5.2	7.4	9.0	11.6	12.6	12.6	10.0
Aportación de los productos básicos de la despenza del PAL	12.52	12.52	12.52	12.52	12.52	12.52	12.52

FUENTE: Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubiran, **Fundamentación Técnica del Programa de Abasto Social de Leche**, Dirección de Nutrición; DICONSA, S.A de C.V., **Integración de Paquetes Alimentarios 2005**; e Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubiran, **Fundamentación Técnica del Programa de Abasto Social de Leche**, Dirección de Nutrición.

Por lo expuesto, en términos generales se concluyó que el aporte de energía y proteínas que aportan los productos que integran el paquete que se otorga con el PAL, cumple con la NOM-169-SSA-1-1998 y con el objetivo específico del PAL, establecido en el numeral 2.2., de las reglas de operación del programa vigentes en 2005, de incrementar la ingesta diaria de alimentos.

Un resultado más mostró que el artículo 40 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal establece que "la contabilidad de las entidades se llevará con base acumulativa para determinar costos y facilitar la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y sus programas con objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución". Asimismo, el artículo 83 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal establece que será responsabilidad de cada entidad la confiabilidad de las cifras consignadas en su contabilidad.

De acuerdo con la información reportada por DICONSA en las Cuenta Pública 2005, los hogares beneficiados con el PAL fueron 184,121. Con los trabajos de auditoría se precisó que para establecer esa meta, la entidad determinó un factor promedio anual de entrega

de apoyos alimentarios y lo aplicó al número de hogares que en el mes de diciembre acudieron a recibir su apoyo al menos una vez, como se muestra en el cuadro siguiente:

FACTOR DE ENTREGA DE APOYOS ALIMENTARIOS A LOS HOGARES REGISTRADOS EN EL PADRÓN DE BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO, 2005

	Hogares registrados al fin de mes (1)	Apoyos alimentarios entregados (2)	Factor de entrega (2)/(1) (3)	Hogares que acudieron a retirar su apoyo al menos una vez al año (4)
Enero	186,780	171,263	0.916924	186,780
Febrero	186,780	171,269	0.916956	186,780
Marzo	186,780	170,221	0.911345	186,780
Abril	186,780	170,218	0.911329	186,780
Mayo	186,635	169,236	0.906775	186,780
Junio	183,181	168,592	0.920357	186,780
Julio	194,078	180,757	0.931363	199,471
Agosto	194,078	180,671	0.930920	199,471
Septiembre	192,973	180,753	0.936675	199,856
Octubre	192,503	180,354	0.936889	199,856
Noviembre	191,707	179,667	0.937196	199,856
Diciembre	191,707	179,372	0.935657	199,856
Promedio anual			0.924365	184,740

FUENTE: DICONSA, S.A de C.V., Programa de Apoyo Alimentario: Entregas Programadas y Atendidas 2005.

Como se observa, el factor promedio de entrega anual es de 0.924365 que aplicado a los 199,856 hogares que acudieron a retirar su apoyo al menos una vez en el mes de diciembre se determinan 184,740 hogares y no los 184,121 hogares que DICONSA reportó en la Cuenta Pública 2005. Lo anterior muestra que DICONSA incumplió el artículo 40 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, respecto de llevar una contabilidad con base acumulativa, en razón de que efectuó un cálculo respecto del número de hogares que acudieron a recibir su apoyo.

Asimismo, se observó que se incumplió el artículo 83 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, ya que el cálculo fue incorrecto para el reporte de la Cuenta Pública.

#### **6.2.4. Eficiencia en la operación del programa**

Para determinar la eficiencia en la operación del programa respecto de las acciones de identificación, incorporación, actualización y depuración del padrón, se efectuó el examen de los términos que establecen las Reglas de Operación del PAL y su contraste con las bases de datos correspondientes., con los siguientes resultados:

El numeral 4.1. Proceso, numeral 2, de las Reglas de Operación del PAL vigentes en 2005, establece que "una vez identificadas las localidades elegibles, SEDESOL procederá al levantamiento de la información socioeconómica de los hogares ubicados en dichas localidades".

Con los trabajos de auditoría se precisó que en 2005 la SEDESOL no efectuó el levantamiento de la información socioeconómica de los hogares, como se estableció en el numeral 4.1., por lo que la dependencia tampoco efectuó el proceso de incorporación de beneficiarios, toda vez que no se identificaron los hogares en condiciones de pobreza ubicados en las localidades seleccionadas y, por tanto, susceptibles de ser incorporados al padrón de beneficiarios del programa en 2005. La falta del levantamiento de la información socioeconómica motivó que en 2005 no se incorporaran nuevas familias al programa y que no se actualizara el padrón de beneficiarios.

Asimismo, en el numeral 3.5.1 Derechos, de las referidas reglas de operación del, se establece que el beneficiario recibirá sin costo el apoyo alimentario en la modalidad que determinen la SEDESOL y DICONSA.

Con los trabajos de auditoría se precisó que a partir de la evaluación sobre la distribución que inicialmente DICONSA contempló como meta respecto de los 222,222 beneficiarios que consideró en el "Acuerdo por el que se publica el monto asignado y la distribución de la población objetivo del Programa de Apoyo Alimentario, a cargo de DICONSA, S.A de C.V.", la entidad identificó que en 15 entidades federativas (Aguascalientes, Baja California Sur, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Morelos, Nayarit, Nuevo

León, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas), se asignaría 4.0% de los apoyos, por lo que para determinar la modalidad, conjuntamente con la SEDESOL, se solicitó la autorización al Titular de la Subsecretaría de Evaluación, Planeación y Prospectiva de la SEDESOL, para cambiar la modalidad de los apoyos en especie a efectivo argumentando, entre otras causas, que los costos operativos por armado y distribución de los paquetes se incrementarían.

Por lo anterior, se concluye que DICONSA cumplió con lo dispuesto en el numeral 3.5.1. Derechos de las Reglas de Operación del PAL vigentes en 2005, respecto de que los apoyos se otorgarían tanto en especie como en efectivo. Sin embargo, es importante precisar que en 2005 la SEDESOL y DICONSA no establecieron los criterios que se considerarían para determinar el tipo de apoyo, en especie o efectivo, que se entregaría a las beneficiarios del PAL.

Un resultado más observó que el artículo 40, párrafo primero, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, establece que "la contabilidad de las entidades se llevará con base acumulativa para determinar costos y facilitar la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y sus programas con objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución"; y el artículo 81, de su Reglamento, señala "el sistema de contabilidad gubernamental comprenderá la captación y registro de las operaciones financieras, presupuestales y de consecución de metas de las entidades, a efecto de suministrar información que coadyuve a la toma de decisiones y a la evaluación de las actividades realizadas".

En la Cuenta Pública 2005, DICONSA informó que en ese año distribuyó 2,102,373 apoyos alimentarios mediante la operación del PAL y beneficio al cierre del ejercicio a 184,121 familias; añade que de los apoyos entregados, el 94.1% (1,979,275) comprendió paquetes de productos alimenticios y 5.9% (123,098) apoyos en efectivo.

Con el propósito de verificar que los hogares beneficiarios reportados en la Cuenta Pública recibieron los paquetes distribuidos por DICONSA y los apoyos en efectivo, se le solicitó la base de datos de los registros correspondientes; al respecto la dependencia

contestó que no cuenta con la base de datos y que la comprobación sólo está disponible en los expedientes que integran sus representaciones estatales donde se encuentran los acuses de recibo.

Al no contar con un sistema de contabilidad que capte y registre la entrega de los apoyos se observó que DICONSA no cumplió con lo dispuesto en los artículos 40, párrafo primero, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y 81 de su Reglamento.

En el siguiente resultado se detectó que en el numeral 3.4.1 Tipo y monto, se establece que el apoyo alimentario podrá darse en especie o en efectivo. En el primer caso, el hogar beneficiario recibe mensualmente una dotación de productos alimenticios con un valor equivalente a 150 pesos. Por lo que respecta al segundo supuesto, el hogar beneficiario recibe un apoyo en efectivo de 150 pesos mensuales, que deberá ser utilizado para la adquisición de productos alimenticios.

Debido a que DICONSA no contó con registros sistematizados de la entrega de las despensas y los apoyos en efectivo a los beneficiarios del PAL, no fue posible verificar que ésta haya sido efectuada en cada uno de los 12 meses; sin embargo, con la revisión de los oficios DG/RZP/023/05 del 24 de enero de 2005, emitido por el titular de la entidad al encargado de la Dirección de Programas Especiales, y DPE/CFYDL/911/05 del 17 de julio de 2005, girado por este último a los Gerentes de Sucursales y Subgerentes de Unidades Operativas, se observó que DICONSA decidió realizar siete entregas.

En el oficio DG/RZP/023/05 del 24 de enero de 2005, se consideran las entregas de dos bimestres, como se muestra a continuación:

#### CALENDARIO DE ENTREGA DE LOS APOYOS ALIMENTARIOS, 2005

Periodo	Entrega Efectiva
Enero y febrero	De la 2ª a la 4ª semana de marzo.
Marzo y abril	De la 2ª a la 4ª semana de abril.

FUENTE: DICONSA, S.A de C.V., **Oficio DG/RZP/023/05 del 24 de enero de 2005**

Mientras que con el oficio DPE/CFYDL/911/05, se indican cinco periodos de entregas complementarias a las de los bimestres de enero-febrero y marzo-abril:

#### CALENDARIO DE ENTREGA DE LOS APOYOS ALIMENTARIOS, 2005

Periodo	Entrega Efectiva
Mayo-junio	De la 2ª a la 4ª semana de junio
Julio-agosto	De la 2ª a la 4ª semana de agosto
Septiembre	De la 2ª a la 4ª semana de septiembre
Octubre	De la 2ª a la 4ª semana de octubre
Noviembre-diciembre	De la 2ª a la 4ª semana de noviembre

FUENTE: DICONSA, S.A de C.V., **Oficio DPE/CFYL/911/05 del 17 de julio de 2005**

Al no entregar los apoyos alimentarios mensualmente, DICONSA no cumplió con el numeral 3.4.1 Tipo y monto, de las Reglas de Operación del PAL vigentes en 2005, y se puso en riesgo la disponibilidad de alimentos mensualmente como se había previsto.

#### **6.2.5. Calidad del bien o servicio**

Para efectuar el análisis de este concepto, se consideraron las disposiciones del numeral 5.5 de la Norma Oficial Mexicana NOM-169-SSAI-1998, para la asistencia social alimentaria a grupos de riesgo, que establecen que los programas de asistencia social alimentaria deben cubrir como mínimo el 20.0% de las recomendaciones diarias de nutrimentos a nivel familiar.

Con el análisis de las características nutricionales de los productos básicos que integran las despensas que se otorgan a través del PAL y las "Tablas de Valor Nutritivo de los Alimentos", elaboradas por el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición "Salvador Zubirán", se determinó que su aportación energética es de 488.6 kcal, y la proteica de 12.52 g, que representan el 20.0% de las recomendaciones energéticas y proteicas diarias establecidas en la NOM-169-SSAI-1998, de 2,443 kcal y 62.6 g en el mismo orden, como se muestra en el cuadro siguiente:

**APORTACIÓN ENERGÉTICA Y PROTEICA DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS Y COMPLEMENTARIOS, QUE INTEGRAN LA DESPENSA DEL PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO, 2005**

Producto	Energía (kcal) <sup>1/</sup>	20% de requerimientos diarios recomendados	Proteína (g) <sup>1/</sup>	20% de requerimientos diarios recomendados
<b>Productos básicos</b>				
Leche en polvo "Te nutre"	496.0	99.2	26.30	5.26
Frijol	322.0	64.40	21.80	4.36
Arroz	364.0	72.8	7.40	1.48
Harina de maíz vitaminada	377.0	75.4	7.10	1.42
Pasta para sopa	n.d.	n.c.	n.d.	n.c.
Aceite vegetal	884.0	176.8	0.0	n.c.
Subtotal	2,443.0	488.6	62.6	12.52
<b>Productos complementarios</b>				
Sardina	197.0	39.4	18.70	3.74
Lenteja	331.0	66.2	22.70	4.54
Galletas	403.0	80.6	9.50	1.9
Atún	228.0	45.6	24.20	4.84
Carne seca	n.d.	n.c.	n.d.	n.c.
Fécula de maíz	357.0	71.4	0.60	0.12
Chocolate	397.0	79.4	7.10	1.42
Cereal extruido	n.d.	n.c.	n.d.	n.c.
Subtotal	1,913.0	382.6	82.8	16.56
<b>Total</b>	<b>4,356.0</b>	<b>871.2</b>	<b>145.4</b>	<b>29.08</b>

FUENTE: DICONSA, S.A de C.V., **Integración de Paquetes Alimentarios 2005**; e Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, **Fundamentación Técnica del Programa de Abasto Social de Leche**, Dirección de Nutrición.

<sup>1/</sup> Considera 100 g de alimento crudo en peso neto.

n.d. No disponible.

n.c. No cuantificable

Por lo anterior, se concluye que los productos básicos que integran la despensa que se entrega a los beneficiarios del PAL cubren el 20.0% de las recomendaciones diarias de nutrimento

Asimismo, se precisó que en el numeral 3.4.1 Tipo y monto de las Reglas de Operación del PAL, se establece que el apoyo alimentario podrá darse en especie, por lo que el

hogar beneficiario recibe mensualmente una dotación de productos alimenticios con un valor equivalente a 150 pesos.

Con el análisis de los reportes "Costo por Despensa y Unidad Operativa para Programa de Apoyo Alimentario", proporcionados por DICONSA, se constató que el costo de la despensa entregada a los beneficiarios del programa fue de entre 145.44 pesos y 148.83 pesos, como se muestra en el cuadro siguiente:

COSTO DE LOS PRODUCTOS QUE INTEGRAN LAS DESPENSAS DEL PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO, 2005  
(Pesos)

Producto	Presentación	Cantidad	Etapas de entrega			
			Enero-febrero	Marzo-abril	Mayo-agosto	Septiembre-diciembre
Frijol	1 kg	2	10.98	11.21	11.20	11.46
Arroz	1 kg	2	8.55	8.13	7.78	7.78
Lenteja	500 gr.	2	3.08	3.03	5.72	
Harina de maíz	1 kg	3	11.25	11.25	11.16	11.16
Aceite	1 lt.	1	8.42	8.40	8.36	8.36
Leche en polvo	240 gr.	8	61.60	64.80	64.80	64.80
Pasta para sopa	200 gr.	6	7.98	7.98	7.80	7.80
Galleta dulce	1 kg	1	10.75	10.75	10.54	10.55
Carne seca	100 gr.	1	15.00	15.00		
Chocolate	400 gr.	1	4.40	4.40		4.00
Cereal extruido	200 gr.	1			3.80	3.80
Atún	174 gr.	2			10.10	
Sardina	425 gr.	2				14.61
Subtotal			142.01	144.95	141.26	144.32
Caja de cartón	1 pza.	1	4.56	3.88	4.18	4.18
<b>Total</b>			<b>146.57</b>	<b>148.83</b>	<b>145.44</b>	<b>148.50</b>

FUENTE: DICONSA, S.A de C.V., **Costo por Unidad Operativa para el Programa de Apoyo Alimentario.**

Al integrar el conjunto de los productos alimenticios de la despensa que se entrega a los beneficiarios del PAL con un valor de 148.50, al cierre del ejercicio, se concluyó que en 2005 DICONSA cumplió con el numeral 3.4.1. de las reglas de operación del PAL, al otorgar una despensa con un valor equivalente a 150 pesos.

#### **6.2.6. Percepción del ciudadano beneficiario**

La evaluación de la percepción del ciudadano-beneficiario, se revisaron los registros de quejas y denuncias que, de acuerdo con las Reglas de Operación del PAL, vigentes en 2005, son presentadas por los beneficiarios en 2005 ante el Órgano Interno de Control en DICONSA y las representaciones estatales de la entidad, así como del informe de acciones realizadas para su atención, con los siguientes resultados.

En el numeral 8. Quejas y Denuncias de las Reglas de Operación del PAL, se estableció que las inconformidades, quejas y denuncias respecto de la operación, entrega de apoyos, ejecución o algún otro aspecto relacionado con el programa, podrían ser presentadas por los beneficiarios o por la población en general, a través de los canales institucionales de denuncia de los tres niveles de gobierno, las personas u organizaciones que presenten quejas o denuncias deberían identificarse y proporcionar los datos para su posterior localización; asimismo, deberían indicar los hechos presuntamente irregulares, así como el o los nombres de los servidores públicos a denunciar.

Con la revisión de los reportes proporcionados por el Órgano Interno de Control en DICONSA, relacionados con la atención ciudadana en 2005, se observó que en ese año se registraron 19 denuncias: 6 fueron presentadas anónimamente y 13 estuvieron relacionadas principalmente en contra de los Comités de Beneficiarios por los aspectos siguientes:

Solicitan dinero para entregar las despensas, tramitar el ingreso al programa y para gastos de administración; entrega incompleta de las despensas; se registra en el padrón a personas que ya no radican en la localidad, por lo que el presidente del comité se queda con las despensas; condicionan la entrega de las despensas a la compra de mercancías en la tienda comunitaria y al apoyo de actos políticos.

Al captar y atender las quejas y denuncias presentadas por los beneficiarios del PAL, se concluye que el OIC en DICONSA dio cumplimiento del numeral 8 de las reglas de operación del PAL.

Un resultados más mostró que con el propósito de conocer la opinión de los beneficiarios acerca del PAL y el trato que reciben por parte de los operadores del programa, en 2005 DICONSA llevó a cabo "La Tercera Encuesta de Opinión del Programa de Apoyo Alimentario", que comprendió la aplicación de 2,840 entrevistas en una muestra de 128 localidades de 26 entidades federativas, con los resultados siguientes:

Al preguntarles que piensan del programa, el 46.9% de los beneficiarios encuestados opinó que es bueno y está bien; 33.0% señaló que representa una ayuda o un apoyo, 7.2% indicó que es necesario, 6.2% consideró que mejora la alimentación, 4.2% que ayuda a la economías, y 2.5% no contestó. De los 2,840 beneficiarios encuestados, el 93.8% señaló que recibió puntualmente su despensa, contrario a la entrega de las despensas, que bimestralmente realizó DICONSA; el 5.9% de los beneficiarios opinó que no recibió puntualmente la despensa.

En lo que podrían ser posibles conductas irregulares, 98.0% de los beneficiarios expresó que no ha pagado por la despensa, 97.7% contestó que sí le entregan completa la despensa, y 90.3% opinó que en su comunidad recibe la despensa la gente que lo requiere. Los resultados presentados por DICONSA registran que el 93.5% de los entrevistados señaló que lo convocaron a recibir pláticas de orientación alimentaria.

#### **6.2.7. Competencia de los actores**

Para evaluar la competencia de los actores, se analizaron las disposiciones del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, en lo relativo a Servicios Personales; los Acuerdos del Consejo de Administración de DICONSA, y las funciones definidas en las Reglas de Operación del PAL, vigentes en 2005, con los siguientes resultados.

Mediante el Convenio General de Colaboración suscrito el 12 de septiembre de 2003, entre la SEDESOL y DICONSA, se establecieron las bases y mecanismos para “llevar a cabo la implementación y operación de la modalidad de “APOYO ALIMENTARIO” del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), para promover el desarrollo integral de las personas y familias, su alimentación y nutrición para contribuir al desarrollo de capacidades que conduzca a elevar su nivel de vida; apoyando a los hogares en condiciones de pobreza en localidades rurales marginadas, que no cuentan con ningún apoyo alimentario de otros programas del Gobierno Federal”; señalando la Cláusula Séptima, que ambas partes contaban con el personal necesario y con los elementos propios para realizar las actividades objeto de dicho instrumento legal.

Con fecha 13 de octubre de 2003, SEDESOL y DICONSA, conforme lo dispuesto en el Convenio General de Colaboración, suscribieron el Acuerdo Específico para la distribución de productos alimenticios de la modalidad de “APOYO ALIMENTARIO”, en el marco del programa para el desarrollo local (Microrregiones), cuyo objeto consistió en establecer las bases y mecanismos de colaboración entre las partes, para que DICONSA a través de la red de representaciones estatales, almacenes centrales, almacenes rurales, equipo de transporte y tiendas comunitarias, distribuyera y entregara los productos alimenticios a la población beneficiaria que definiera la SEDESOL a través del Padrón de Beneficiarios; señalando la Cláusula Décima Primera, que ambas partes contaban con el personal necesario y con los elementos propios para realizar las actividades objeto de dicho instrumento legal.

Con la revisión de la estructura orgánica autorizada a DICONSA, se observó que el organismo no acreditó a la Auditoría Superior de la Federación la unidad administrativa que se encargó de la operación y ejecución del PAL, en consecuencia, tampoco mostró los manuales de funciones y de procedimientos que definieran los sujetos y la forma en que se cumplirían las disposiciones contenidas en las reglas de operación, por lo que no fue posible determinar la competencia institucional para operar el programa.

### 6.2.8. Economía en la aplicación de los recursos presupuestarios

Para evaluar la economía en el uso de los recursos financieros y verificar que en el ejercicio del presupuesto, DICONSA cumplió con las disposiciones en la materia, se consideraron la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y su Reglamento; la Ley General de Desarrollo Social; y las afectaciones presupuestarias, Cuentas por Liquidar Certificadas y Documentos Múltiples, con los siguientes resultados.

El artículo 124, fracciones I, inciso e, y III, del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, señala que las entidades deberán proporcionar a la SHCP para la formulación de la Cuenta Pública el Estado de Detalle del Presupuesto de Egresos; así como la información para integrar los Estados Programáticos; y se establece que la información deberá contar con la aprobación respectiva de la coordinadora sectorial. Asimismo, el artículo 83 del mismo ordenamiento indica que será responsabilidad de cada entidad la confiabilidad de las cifras consignadas en su contabilidad.

Con la revisión de la Balanza de Comprobación de Diciembre 2005 del PAL, elaborada por DICONSA, se detectaron inconsistencias en el presupuesto ejercido registrado en las cuentas que integran los capítulos de gasto y las cifras reportadas en la Cuenta Pública 2005, como se muestra a continuación:

DIFERENCIAS ENTRE LOS REGISTROS CONTABLES Y LA CUENTA PÚBLICA 2005 DEL PROGRAMA  
DE APOYO ALIMENTARIO  
(Miles de pesos)

Capítulo de gasto	Cuenta Pública 2005 (1)	Balanza de Comprobación. Diciembre 2005 (2)	Diferencia (2)-(1) (3)
Servicios personales	26,629.7	26,869.7	240.0
Materiales y suministros	304,662.9	305,039.0	376.1
Servicios generales	46,426.4	45,810.3	(616.1)
Total	377,719.0	377,719.0	0.0

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Ejercicio Funcional Programático Financiero del Gasto Programable Devengado de la Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2005**, Secretaría de Desarrollo Social; y Balanza de Comprobación de diciembre 2005. Programa de Apoyo Alimentario.

En la Cuenta Pública 2005, se reportó que en el PAL se ejercieron 377,719.0 miles de pesos, que representaron el 75.5% de los 500,000.0 miles de pesos aprobados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005. Sobre el particular, en el formato C2AD160 "Explicación a las Variaciones", que DICONSA elaboró para la integración de la Cuenta Pública 2005, se informó que: se registraron reducciones líquidas por un importe de 114,785.6 y economías por 7,495.4 miles de pesos, originados por la reducción al padrón de beneficiarios de 38,125 familias, que también se encontraban registradas en el Programa Oportunidades, y conforme a las reglas de operación del PAL, en el numeral 3.2, párrafo segundo, "no podrán ser beneficiarios los hogares de localidades que reciban apoyos alimentarios de otros programas del Gobierno Federal, incluyendo el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades". Esta situación también motivó que no se alcanzara la meta de beneficiar a 222,246 hogares.

En contraste, en la revisión efectuada de la información proporcionada por DICONSA, se observó que las causas establecidas por la entidad para explicar el menor ejercicio de recursos son distintas de las que contienen sus archivos; toda vez que, de acuerdo con los registros de la base de datos correspondiente a las bajas del padrón de beneficiarios del PAL en 2005, se observó que en ese año se dieron de baja a 8,907 beneficiarios, de los cuales 13.9% (1,238) correspondieron a personas que también estaban inscritas en el padrón del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Asimismo, se precisó que entre enero y diciembre de 2005 el número de beneficiarios registrados en el padrón nominal del PAL presentó un aumento del 2.6%, al pasar de 186,780 a 191,707 hogares, como se muestra a continuación:

COMPORTAMIENTO DE LOS  
BENEFICIARIOS REGISTRADOS EN EL  
PADRÓN NOMINAL DEL PROGRAMA DE  
APOYO ALIMENTARIO, 2005

Mes	Hogares atendidos
Enero	186,780
Febrero	186,780
Marzo	186,780
Abril	186,780
Mayo	186,635
Junio	183,181
Julio	194,078
Agosto	194,078
Septiembre	192,973
Octubre	192,503
Noviembre	191,707
Diciembre	191,707

FUENTE: Información proporcionada por DICONSA,  
S.A de C.V

De acuerdo con la documentación proporcionada por DICONSA a la Auditoría Superior de la Federación, el menor ejercicio del presupuesto en el PAL obedeció, por una parte a que en 2005 la SEDESOL no efectuó el levantamiento de la información socioeconómica de los hogares, y en consecuencia tampoco se identificaron los hogares en condiciones de pobreza ubicados en las localidades seleccionadas, ni se efectuó el proceso de incorporación de beneficiarios al programa; y, por otra, a que en la programación-presupuestación de la meta aprobada en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, DICONSA no identificó con precisión la población objetivo a la que otorgaría los subsidios del PAL, porque consideró hogares ubicados en localidades que Oportunidades cedería de manera temporal, y un programa de densificación que DICONSA llevaría a cabo en 13 entidades federativas.

Al observar diferencias entre los registros contables y la Cuenta Pública; y presentar en el apartado "Explicaciones a las Variaciones", de la Cuenta Pública 2005, información distinta a la contenida en sus registros programático-presupuestarios, DICONSA incumplió los artículos 83 y 124 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Otro resultado evidenció que el artículo 18 de la Ley General de Desarrollo Social establece que "los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual no podrán sufrir disminuciones en sus montos

presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación". 2/

En la Cuenta Pública 2005, DICONSA reportó que en la meta "Distribución de paquetes nutricionales del Programa de Apoyo Alimentario", se atendieron a 184,121 familias (82.8%) de las 222,246 familias programadas, mediante una erogación del 75.5% del presupuesto aprobado, de 500,000.0 miles de pesos.

Asimismo, con la revisión del Analítico de Egresos de la Cuenta Pública y del oficio número OM/DGPP/DCPE/410.70/00039/05 del 6 de enero de 2005, con el que el Director de Programación y Presupuesto de la SEDESOL comunicó al titular de DICONSA la autorización de los recursos fiscales por parte de la SHCP para ese año, se verificó que en el formato "Presupuesto Autorizado PIPP 2005", se registró el presupuesto autorizado al PAL en las Partidas de Gasto 4101 Subsidios a la producción, que se destina a la adquisición de los productos básicos y complementarios que integran las despensas que se otorgan a los beneficiarios del programa, y 4303 Transferencias para contratación de servicios, que comprende las erogaciones destinadas al pago de servicios personales y generales. En el cuadro siguiente se presenta el presupuesto original, modificado y ejercido en las partidas de gasto referidas:

PRESUPUESTO ORIGINAL, MODIFICADO Y EJERCIDO DEL PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO,  
POR PARTIDA DE GASTO, 2005  
(Miles de pesos)

Partida de gasto	Original (1)	Modificado (2)	Ejercido (3)	Variación:	
				Absoluta (3)/(1) (4)	(%) (3)/(1) (5)
4101 Subsidios a la producción	400,000.0	308,171.5	304,662.9	(95,337.1)	(23.8)
4303 Transferencias para contratación de servicios	100,000.0	77,042.9	73,056.1	(26,943.9)	(26.9)
Total	500,000.0	385,214.4	377,719.0	(122,281.0)	(24.5)

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Analítico de Egresos de la Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2005**, Secretaría de Desarrollo Social; y el oficio número OM/DGPP/DCPE/410.70/00039/05 del 6 de enero de 2005.

<sup>2/</sup> En el artículo 19 de de la Ley General de Desarrollo Social se establece que son prioritarios y de interés público, entre otros, los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad; los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil; y los programas de abasto social de productos básicos.

Con la revisión del oficio OM/DGPP/DCPE/410.70/ISO/02105/05 del 6 de septiembre de 2005 y del reporte emitido por el Módulo de Adecuaciones Presupuestarias (MAP) de la SHCP con folio de adecuación 2005-20-VSS-20325 con estatus autorizado, se observó que DICONSA solicitó la reducción de 114,785.6 miles de pesos, justificando "el traspaso de recursos correspondientes a economías generadas del PAL, derivados del proceso de densificación de hogares beneficiados; para apoyar la presión de demanda del Programa de Vivienda Rural, coordinado por la SEDESOL".

Al respecto, el artículo 2, fracción VII, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, indica que se entenderá por "economías presupuestarias, los remanentes de recursos no ejercidos durante el periodo de vigencia del presupuesto, una vez cumplidas las metas y los objetivos establecidos en este Presupuesto".

Al observar que del presupuesto de 500,000.0 miles de pesos aprobados por la Cámara de Diputados se ejerció el 75.5% de los recursos porque DICONSA solicitó reducir 114,785.6 miles de pesos justificando economías generadas por el PAL, sin que se hayan alcanzado las metas, DICONSA incumplió el artículo 18 de la Ley General de Desarrollo Social, respecto de que los programas de desarrollo social no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente.

De lo expuesto, se concluye que el PAL tuvo presencia en 5,294 localidades, de las cuales 166 (3%) no cumplieron con los criterios de elegibilidad determinados en las reglas de operación, lo que originó que se entregaran apoyos alimentarios a 6,125 hogares en 154 localidades rurales de marginación baja y muy baja y a 4,205 hogares de 12 localidades urbanas, que significó una erogación de 18.5 millones de pesos; por su parte, DICONSA registro en el padrón del PAL a 1,266 hogares que ya recibían el apoyo del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, a quienes se les otorgaron recursos financieros por 2.3 millones de pesos.

### **6.2.9. Resumen de los resultados de la auditoría**

Como resultado de la revisión practicada, la Auditoría Superior de la Federación consideró que en 2005, el Programa de Apoyo Alimentario cumplió el primero de sus dos objetivos generales, consistente en mejorar las condiciones de alimentación y nutrición en aquellos hogares en que entregó los apoyos alimentarios, y con el objetivo específico de incrementar la ingesta diaria de alimentos de los hogares beneficiados; sin embargo, no cumplió con el relacionado a la promoción de acciones sinérgicas o complementarias para la promoción y vigilancia de la salud, la educación nutricional, de higiene y salubridad, así como de piso firme y letrinización; tampoco cumplió con la meta establecida en el Presupuesto de Egresos de la Federación de apoyar a 222,246 hogares en condiciones de pobreza ubicados en localidades rurales de alta y muy alta marginación; no entregó de manera mensual los apoyos alimentarios; tuvo un subejercicio de 114,785.6 miles de pesos que representó el 24.5% del presupuesto autorizado y lo sustentó en economías que no se dieron; y llevó a cabo acciones que implicaron obligaciones de pago de recursos fiscales sin contar con la disponibilidad del recurso autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

No focalizó correctamente el programa, al considerar localidades urbanas, así como rurales de baja y muy baja marginación, lo que originó que DICONSA entregara apoyos alimentarios a hogares que no cumplieran con los requisitos de elegibilidad dispuestos en las reglas de operación del programa.

La evaluación del programa mostró que el universo potencial de atención del PAL, fue estimado en 29,145 localidades rurales, sin embargo, fue disminuido a 9,542 localidades, al aplicar criterios adicionales a los establecidos en las reglas de operación, con lo cual dejó de considerar a 18,804 localidades rurales con menos de ocho hogares en zonas de marginación alta y muy alta que no recibían apoyo de otros programas alimentarios del Gobierno Federal, y a 799 localidades donde se tenía contemplado que entraría en operación el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Por lo que respecta a la operación, DICONSA no entregó los apoyos alimentarios mensualmente, sino bimestralmente, lo que implicó que los beneficiarios del PAL no dispusieran de las despensas o el efectivo, con la oportunidad que se tenía prevista en sus reglas. Contrario a lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social, respecto de que los programas sociales no podrán sufrir disminuciones en sus presupuestos, DICONSA solicitó a la SHCP una reducción presupuestaria de 114.8 millones de pesos, 23.0% de los 500.0 millones de pesos aprobados por la H. Cámara de Diputados, sin que hubiera cumplido con las metas del programa aprobadas en el Presupuesto de Egresos 2005.

Se comprobó también que la SEDESOL no efectuó el levantamiento de la información socioeconómica de los hogares, ni realizó el proceso de incorporación que se requería para la construcción y mantenimiento del padrón de beneficiarios; además, de 199,856 hogares beneficiados en 2005, 62,601 no contaban con información respecto de su condición de pobreza que los identificara como sujetos de apoyo.

## **7. Conclusiones**

La incipiente democracia mexicana requiere de un sistema de rendición de cuentas que contribuya a lograr una mayor transparencia y eficacia en el ejercicio de la gestión pública, que aumente las probabilidades de que la ciudadanía se sienta representada y que está obteniendo un beneficio social.

En 2000, si bien se demostró que el país había alcanzado una democracia electoral, quedó pendiente la construcción de instituciones que contribuyeran a crear una democracia que fuera más allá de los procedimientos electorales, ya que la pluralidad y la alternancia no bastan para tener gobiernos eficaces, ya que también se necesitan instituciones que promuevan la rendición de cuentas.

Uno de los órganos que ha sido poco estudiado en México y que fue creado para supervisar y fiscalizar los recursos públicos utilizados por los Poderes de la Unión y demás entidades públicas es la Auditoría Superior de la Federación, a la cual se fortaleció su marco institucional al dotarla de autonomía técnica y de gestión, y para fincar directamente responsabilidades a los entes públicos.

Como parte de esa institución, he vivido la transformación que en los últimos años ha tenido; la más reciente es la expedición de la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, que establece que la fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad

Por tanto, la Auditoría Superior de la Federación tiene por mandato de ley practicar auditorías de desempeño para verificar que los recursos de que dispone el Gobierno de la República se administren con eficacia, eficiencia y honradez para satisfacer los objetivos a que estén destinados. La auditoría de desempeño se estructura sobre los principios de rendición de cuentas, fiscalización y transparencia.

En la práctica, los trabajos que he realizado en mi estancia en la institución se han realizado con enfoques multidisciplinarios, con rigor metodológico, imparcialidad, independencia, confidencialidad, objetividad, actitud constructiva e integridad; para lo cual la utilización de métodos de investigación de las ciencias sociales aprendidos en la Facultad de Economía; aunado al estudio de las normas de auditoría gubernamental, permiten verificar y evaluar los resultados y costos de las políticas públicas.

Lo fundamental de las auditorías de desempeño, lo representa la medición de los resultados de las políticas públicas comparadas contra las declaraciones implícitas o explícitas de los objetivos de los programas públicos y de los medios para su implementación; así como el análisis de los procesos operacionales para evaluar qué tan bien están operando los programas públicos; por tanto, representa una evaluación de la eficacia del quehacer público, midiéndola por resultados con indicadores estratégicos y de impacto; de la eficiencia, midiéndola por la fidelidad de la operación al diseño del programa, con indicadores de gestión y comparándolos con las mejores prácticas gubernamentales; de economía, midiéndola por el costo de la política pública contra los resultados.

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

La auditoría puede comparar: los resultados del programa y la situación estimada en caso de no instrumentarse; los resultados del programa y la situación anterior a su

implementación; los resultados planeados y los resultados observados después de la implementación. Es resultados observados contra las mejores prácticas gubernamentales (benchmarking).

De aquí que llego a concluir que la auditoría de desempeño es una especialidad de la teoría general de la fiscalización, y una de sus misiones es la comprensión de los objetivos de las políticas públicas; por ello he aprendido a interpretar correctamente la pretensión del formulador; y ser inmune a la propaganda política que hace el ejecutor sobre lo que se pretende atacar o resolver. En las revisiones en las que participado he descubierto la realidad del programa más que su ilusión; políticas públicas que atribuyen efectos a un programa que nunca se llevó a cabo, o uno que operó a tan bajo nivel de competencia que apenas merece ser llamado por el nombre de programa.

Con la metodología propia desarrollada en la institución, he definido pasos para familiarizarme con la política pública y entenderla, bajo las siguientes cinco directrices.

1. ¿La política pública está alcanzando los objetivos que se propuso?
2. ¿Está diseñada de una manera correcta para alcanzar los objetivos que persigue?
3. ¿Su operación es fiel al diseño original?
4. El costo de la política pública frente a sus resultados.
5. Sabiendo lo anterior, entonces averiguar: si está atendiendo a la gente correcta, dando la clase correcta de bienes o servicios, o gastando el dinero en la forma correcta.

---

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

---

- Arriaga Conchas, Enrique, **Finanzas Públicas de México**, 2ª edición, México 2001.
- Arenas Mondragón, Rosa María, **El Proceso de Implantación del Presupuesto por Programas en el Sector Público de México**, México, 1976.
- Avendaño Alonso, Ángel, **Auditoría al Presupuesto por Programas en el Sector Público**, México, 1985.
- Auditoría Superior de la Federación, **Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2006**, México, 2008.
- Burbano Ruiz, Jorge Enrique, **Presupuesto: Enfoque Moderno de Planeación y Control de Recursos**, Mc Graw-Hill, 1988.
- Bettelheim, Charles, **Planeación y Crecimiento Acelerado**, México, 1985.
- Cibotti, R. y Sierra, E., **El Sector Público en la Planificación de de Desarrollo**, Ed. Siglo XXI.
- Chávez Presa, Jorge A., **Para Recobrar la Confianza en el Gobierno**, Fondo de cultura Económica, México, 2000.
- Dávila Guzmán, Marco Antonio, **Auditoría Comprehensiva, un Moderno Concepto en la Auditoría Gubernamental**, México, Instituto Mexicano de Contabilidad Pública, 1991.
- Flores de la Peña, Horacio, **Bases para la Plantación Económica y Social de México**, México, 1985.
- Flores Ramos, José Manuel, **Finanzas Públicas Gubernamentales**, México, UNAM, Facultad de Economía, 2000.
- Guille, A., **Planificación Económica a la Mexicana**, Ed. Nuestro Tiempo.
- Lyden Fremont J. y Millen; Ernest G., **Presupuesto, Planeación, Evaluación y Control del Presupuesto**, México, Trillas.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación, México, 2008.
- Matus, C., **Estrategia y Plan**, Ed. Siglo XXI.
- Martner, G., **Planificación y Presupuesto por Programa**, Ed. Siglo XXI.
- Salazar Razo, M., **Los Sistemas Nacionales de la Planeación, Presupuesto por Programas y la Planeación Democrática**, Tesis, 1984.
- Secretaría de Gobernación, **Ley de Planeación**, México, 1983.
- Secretaría de la Función Pública, **Guía de Auditoría de Desempeño de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal**, México, 2006.
- Tinbergen, J., Kirshen, E., Watson, D., **Teoría General de la Política Económica**.
-

TÉRMINOS	DEFINICIONES
<b>Abducción</b>	Son los planteamientos, razonamientos o silogismos que proporcionan un conocimiento probable. Es la elección de una hipótesis que sirve para explicar determinados hechos, sin haber sido comprobados.
<b>Argumentación</b>	Serie de razonamientos tendientes a la misma conclusión.
<b>Argumento</b>	Razonamiento que se emplea para probar o demostrar una proposición, o bien, para convencer a otro de aquello que se afirma o se niega.
<b>Auditorías de desempeño</b>	Revisión sistemática, interdisciplinaria, organizada, objetiva, propositiva, independiente y comparada del impacto social de la gestión pública y de la congruencia entre lo propuesto y lo obtenido. Su objetivo es evaluar el grado y forma de cumplimiento del ente auditado con su objeto social, promover una gestión gubernamental responsable, honesta y productiva, proponer la adopción de las mejores prácticas de gobierno, y fomentar la rendición de cuentas.
<b>Auditiva</b>	Documento que estructura de manera ordenada y con rigor metodológico el proyecto de investigación para llevar a cabo la auditoría.
<b>Calidad del bien o servicio</b>	La corriente contemporánea denominada Calidad en el Servicio, tiene como objetivo generar reformas en la administración del sector público para mejorar la capacidad de respuesta y la sensibilidad de las instituciones del sector público a través de requerir y alentar un mayor énfasis en el rendimiento. La teoría propone una orientación hacia los resultados en general, de los cuales las necesidades del “ciudadano-usuario” son un aspecto importante.
<b>Ciudadano-usuario</b>	Persona que hace uso de los bienes y servicios que genera la Administración Pública.  Los componentes que la prestación de un bien o servicio público debe considerar respecto de los requerimientos del ciudadano-usuario son: transparencia, participación, satisfacción, disponibilidad, oportunidad, precio y alternativas.
<b>Competencia de los actores</b>	Se refiere a que la competencia de los actores; está relacionada con la capacidad de quienes efectúan las tareas en el sector público: las instituciones y los servidores públicos.
<b>Cuenta Pública</b>	Es el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal a la Cámara, sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1° 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.

TÉRMINOS	DEFINICIONES
<b>Economía</b>	Mide el costo o recursos aplicados para lograr los objetivos de un programa o política pública contra los resultados obtenidos; implica racionalidad, es decir elegir entre varias opciones la alternativa que conduzca al máximo cumplimiento de los objetivos con el menor gasto presupuestal posible.
<b>Eficacia</b>	Capacidad de lograr los objetivos y metas programadas con los recursos disponibles en un tiempo predeterminado. Capacidad para cumplir en el lugar, tiempo, calidad y cantidad las metas y objetivos establecidos.
<b>Eficiencia</b>	Uso racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo predeterminado; es el requisito para evitar o cancelar dispendios y errores. Capacidad de alcanzar los objetivos y metas programadas con el mínimo de recursos disponibles y tiempo, logrando su optimización.
<b>Grupo auditor</b>	Grupo integrado por el subdirector, el jefe de departamento y los auditores que estarán a cargo de la ejecución de la auditoría.
<b>Hermenéutica</b>	Disciplina que enseña con rigor técnico y metodológico a comprender, interpretar y explicar la información descubierta.
<b>Heurística</b>	Técnica de la indagación y el descubrimiento; búsqueda o investigación de documentos, datos, hechos o fuentes históricas.
<b>Indicadores de desempeño</b>	Son parámetros que miden el comportamiento de un fenómeno o un proceso. En el contexto de la Administración Pública Federal, los indicadores son los que miden el logro de los objetivos de los programas gubernamentales o actividades institucionales, mediante las cuales las dependencias y entidades dan cumplimiento a su misión y objetivos.
<b>Indicadores de resultados</b>	Cuantifican el logro del objetivo estratégico sobre la población o universo, identificando el producto o servicio. También mide el grado de cumplimiento de las metas y prioridades nacionales y sectoriales en el contexto externo.
<b>Indicadores de Revisión</b>	Orientación normativa y referencial para la identificación de los potenciales sujetos y objetos de revisión, así como para la determinación, la selección y el registro de las propuestas de revisión que determina el PAAVI. Normativa que establece el diseño y contenido de los apartados que integran el Informe y la Ficha de Auditoría, los plazos para su entrega por parte de las UAA a las áreas revisoras y los plazos para su revisión.
<b>Mapa estratégico</b>	Para las auditorías de desempeño consistirá en la representación en un plano de las principales funciones y programas que contemplan el PEF.
<b>Metas</b>	Expresión cuantificada de los objetivos a alcanzar.
<b>Metodología</b>	Conjunto de procedimientos de investigación, demostración y exposición aplicables a alguna ciencia.

TÉRMINOS	DEFINICIONES
<b>Objetivo</b>	Elemento programático que identifica la finalidad hacia la cual deben dirigirse los recursos y esfuerzos para dar cumplimiento a la misión, tratándose de una organización o a los propósitos institucionales si se trata de categorías programáticas. En programación, es el conjunto de resultados cualitativos que el programa se propone alcanzar a través de determinadas acciones.
<b>Política pública</b>	Literalmente se refiere a las medidas instrumentadas por el gobierno. “Política” (policy) se refiere al proceso decisional, al diseño y a la evolución de las medidas gubernamentales y “pública” (public) alude al interés de los ciudadanos. Con mayor precisión se afirma que la política pública se orienta a la solución de problemas en el marco del interés público.
<b>Programa</b>	Instrumento normativo del Sistema Nacional de Planeación Democrática cuya finalidad consiste en desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones generales del plan nacional, mediante la identificación de objetivos y metas. Según el nivel en que se elabora puede ser global, sectorial, institucional y específico. De acuerdo a su temporalidad y al ámbito territorial que comprende, puede ser de mediano o corto plazos, y nacional o regional.
<b>Programa presupuestario</b>	Categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales, del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas.
<b>Sistema de evaluación del desempeño</b>	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; así como la eficiencia, economía, eficacia y la calidad de la Administración Pública Federal.
<b>Triada de auditoría</b>	Planteamiento analítico, sistemático y razonable que muestra los elementos fundamentales de un resultado de auditoría: el deber ser; el hecho que resulta de captar, procesar y analizar la evidencia, y la emisión de la opinión del auditor.