



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**ALCANCE DE LAS AUDITORÍAS DE DESEMPEÑO  
REALIZADAS POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA  
FEDERACIÓN. EL CASO DE LA AUDITORÍA NÚMERO 227  
SOBRE LIBROS DE TEXTO GRATUITOS, 2013**

**T E S I S**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LIC. CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA  
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**P R E S E N T A:**

**MONTERRAT OLIVA SANTIAGO REYES**

**ASESOR:**

**DR. MAXIMILIANO GARCÍA GUZMÁN**



**Ciudad Universitaria #) UCE  
Septiembre, 2016**

Investigación realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM IN 305115 "La debilidad institucional de la Auditoría Superior de la Federación. Relevancia de su autonomía constitucional para mejorar su gestión en materia de rendición de cuentas". Agradezco a la DGAPA-UNAM el apoyo recibido.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## CONTENIDO

|   |     |
|---|-----|
| Introducción .....  | 5   |
| Capítulo I.- Democracia, rendición de cuentas y fiscalización .....   | 9   |
| 1.1. Democracia y Rendición de cuentas.....   | 9   |
| 1.2. Gobierno y Administración Pública en el marco de la rendición de cuentas...20                                    |     |
| 1.2.1. Administración por resultados: del modelo Weberiano a la Nueva<br>Gestión Pública .....                        | 23  |
| 1.2.2. Democratización de la Administración Pública y Fiscalización<br>Superior .....                                 | 26  |
| 1.2.3. Rendición de cuentas, fiscalización y auditorías.....  | 29  |
| Capítulo II.- La Auditoría Superior de la Federación y su función en la estructura de la<br>rendición de cuentas..... | 33  |
| 2.1. La Auditoría Superior de la Federación .....   | 33  |
| 2.1.1. Evolución Institucional.....   | 33  |
| 2.1.2. Marco normativo y facultades.....  | 39  |
| 2.1.3. Misión y visión.....   | 45  |
| 2.2. Evolución del sistema de auditoría gubernamental.....  | 46  |
| 2.3. Tipo de auditorías realizadas en la Auditoría Superior de la Federación.....                                     | 54  |
| Capítulo III.- Las auditorías de desempeño.....   | 58  |
| 3.1. Definición.....  | 58  |
| 3.2. Principales referentes normativos de la administración por resultados y de las<br>auditorías de desempeño .....  | 60  |
| 3.3. Características.....   | 62  |
| Capítulo IV.- Alcance de las auditorías de desempeño .....  | 73  |
| 4.1. El Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública..                                     | 85  |
| 4.2. Auditoría de desempeño número 227.....   | 86  |
| 4.2.1. Historia del Programa presupuestario B001.....   | 87  |
| 4.2.2. Objetivo y operación del programa B001, a cargo de la<br>CONALITEG .....                                       | 91  |
| 4.2.3. Resultados de la auditoría de desempeño .....  | 101 |
| 4.2.4. Dictamen.....  | 123 |
| 4.2.5. Consecuencias sociales .....   | 125 |
| Conclusiones de la investigación .....  | 129 |
| Fuentes de información .....  | 134 |

## **Agradecimientos**

Gracias Dios por permitirme concluir mi licenciatura, gracias por los momentos de éxito y de fracaso que he tenido en el camino, por regalarme esa sonrisa sincera, no fingida, que expresa el gusto de vivir y de convivir, la sonrisa de los que se dejan querer por ti, porque saben que tu amor es sano, auténtico y feliz.

Gracias a mis padres, quienes son el motivo y fuerza para seguir adelante, sin ustedes yo no hubiera logrado tanto, por eso, este título es para ustedes. Gracias mamita Evelia Reyes Cruz por todo tu cariño y comprensión, sé que te has esforzado tanto por cuidarme y ayudarme a crecer espiritual y profesionalmente, te has sacrificado demasiado con tal de procurar lo mejor para mí. Gracias papito Honorio Santiago Andrés, tú has sido tan fuerte y valeroso que ninguno otro, con tu ejemplo me he motivado para lograr todos mis propósitos y para no tener miedo a nada; eres un hombre honesto, íntegro, generoso y fiel a su palabra.

Gracias a mis hermanas Edith, Xochitl y Elizabeth, ustedes son un gran ejemplo para mí, gracias por su paciencia, cariño y cuidados; mi vida no sería la misma si no las tuviera a mi lado.

A mis amigas María Luisa Díaz Ramón, Isis Huitzilin Cruz Hernández y Yadira Concepción Arriaga Mercado, les agradezco profundamente toda la confianza y el apoyo que me han brindado, son una bendición en mi vida, a ustedes les dedico las siguientes citas:

“Más valen dos que uno, pues mayor provecho obtienen de su trabajo, porque si uno de ellos cae, el otro lo levanta; pero que desgracia para aquel que no tiene a otro que le ayude a levantarse”. (Eclesiastés 4, 9-10).

“El bálsamo y el perfume alegran el corazón; los consejos del amigo alegran el alma”. (Proverbios 27, 9).

También quiero agradecer a mis profesores de la Facultad, quienes ayudaron a mi formación académica, especialmente a Reyna Pineda González, Humberto Polo Martínez, Gabriel Campuzano Paniagua, Yolanda Ávila y Pacheco, Carmen

Evelia Hernández Ortiz y Ramiro Álvarez Retana, infinitas gracias a ustedes por su dedicación y esfuerzo para formar servidores públicos con integridad.

Muchas gracias Doctor Maximiliano García Guzmán, mi asesor de tesis, por ser mi guía en este trabajo de investigación; mi admiración y respeto para usted.

Y finalmente quiero agradecer a mis amigas de la preparatoria, quienes se mostraron muy solidarias conmigo en momentos difíciles, gracias Ana Andrade y Nallely Cruz, ustedes son el mejor recuerdo que tengo del Colegio de Ciencias y Humanidades.

Lo que hasta ahora he logrado se lo debo a aquél en quien he puesto mi confianza, aquél que me llamó y que su respaldo me prometió, por eso ahora puedo decir: “Desbordo de gozo en el Señor y me alegro con mi Dios, porque me ha vestido con un traje de gala y me ha envuelto en un manto de triunfo” (Isaías 61, 10).

## **Introducción**

En el marco de la democracia y rendición de cuentas, así como de un gobierno por resultados, es que se analiza la figura de las auditorías de desempeño como una herramienta que contribuye a mejorar la operación y resultados de las instituciones que conforman la administración pública, a fin de que se genere un mayor beneficio social.

Actualmente es necesario conocer las consecuencias de la acción gubernamental no sólo por un ejercicio de transparencia, sino para hacer más efectivo el gasto público; ya no es suficiente con informar a la sociedad por ley cumplida o por dinero erogado, ahora los gobernados demandan saber qué se ha logrado, cómo y porqué.

La Cuenta Pública es uno de los principales documentos de rendición de cuentas, ya que es el informe donde los Poderes de la Unión (ejecutivo, legislativo y judicial) informan de manera consolidada sobre la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal; además de los informes de labores anuales de las entidades y dependencias de la administración pública.

En un sistema de pesos y contrapesos, de controles externos e internos, el Poder Legislativo tiene el deber de fiscalizar la Cuenta Pública, para lo cual cuenta con el órgano técnico de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la cual tiene autonomía técnica y de gestión, y fiscaliza mediante auditorías de regularidad y desempeño.

Las auditorías de desempeño surgen como respuesta a las demandas ciudadanas de conocer los resultados de la gestión gubernamental, pues ahora se debe evidenciar que los recursos se administraron de manera eficaz, eficiente y económica; ahora se demanda un gobierno por resultados.

En 2008 se reconocieron constitucionalmente las auditorías de desempeño (artículo 79) bajo los principios de rendición de cuentas y transparencia.

El objetivo del presente trabajo es analizar los efectos de las auditorías de desempeño en la administración pública y examinar el cumplimiento del propósito para el que fueron instituidas; la hipótesis que guía la investigación es que “las auditorías de desempeño, realizadas por la ASF, han permitido que las instituciones auditadas cuenten con un diagnóstico objetivo sobre su actuación, a partir del cual pueden mejorar su eficacia, eficiencia y economía, ya que es una revisión propositiva que contribuye al mejoramiento del servicio público, y ofrecen a la sociedad un panorama acerca del manejo de los recursos públicos y sus resultados, por lo que se constituye como un mecanismo de control externo que fortalece la rendición de cuentas”.

Los principales indicios para la construcción de la hipótesis fueron los resultados del “Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales” (INDEP), publicado en 2014, en el cual se señaló que de 2011 a 2014 se ha presentado un avance respecto de los resultados de los programas, ya que de acuerdo con la evidencia recolectada desde 2011 hasta 2014, el porcentaje de programas que contribuyen de forma significativa a la resolución del problema público que les dio origen (programas con un nivel de desempeño óptimo o con alto potencial de desempeño) oscila entre 12.1% (2011) hasta 22.53% (2014); además, el número de programas reprobados disminuyó de 51 en el año 2013 a 33 en 2014, lo que representa una disminución porcentual de 30.17% a 27.7%. Lo anterior es una muestra de un avance progresivo en materia de mejoramiento del desempeño de los programas públicos federales, por lo que habría que ver si las auditorías de desempeño han contribuido en ello.

Otro indicio fue una nota del periódico “La Jornada”, del 19 de febrero de 2015, en la que se publicó sobre el incumplimiento de la CONALITEG en la entrega oportuna de los libros de texto gratuitos, pues la ASF reveló que, de acuerdo con el calendario escolar de la Secretaría de Educación Pública (SEP), las minutas para validar la matrícula atendida y las actas de entrega-recepción de los libros en cada una de las 32 entidades del país en el año educativo 2012-2013, los materiales fueron recibidos por las autoridades educativas locales con 49 días de

retraso, mientras que en el ciclo 2013-2014 llegaron a las aulas 70 días después del inicio de clases; ante lo cual, Díez-Canedo (Director General de la CONALITEG en 2014) aseguró que para el siguiente ciclo escolar se cumplirá en tiempo y forma, debido a que implementó nuevos mecanismos de control gracias a la intervención de la ASF. Lo anterior, fue de especial interés para conocer cómo se habían logrado dichos cambios y los efectos que habían tenido en su población objetivo (los alumnos de educación básica).

El tema es científica y teóricamente importante para la Ciencia Política y Administración Pública, porque es necesario conocer si este tipo de auditorías ha contribuido en la construcción de un gobierno por resultados, además de que no se ha estudiado sobre las implicaciones de las auditorías de desempeño en las instituciones públicas, quienes son las encargadas de operar los programas gubernamentales.

Si bien, el tema de las auditorías de desempeño ha sido analizado desde el enfoque de un instrumento de rendición de cuentas, sobre su importancia en el desarrollo nacional y en relación con su metodología, no se ha estudiado el alcance que éstas tienen en las instituciones que son sujetas de revisión y si tienen repercusiones en los ciudadanos que reciben el bien o servicio. Como se verá en el tercer y cuarto capítulo, las auditorías de desempeño implican un examen de la eficacia, eficiencia y economía con que operan los programas, por lo que es necesario conocer a detalle lo que implica una auditoría de desempeño (en su proceso de revisión reflejado en el informe), para así obtener datos concretos de lo que puede representar este tipo de revisión en cada una de sus vertientes.

El método de investigación utilizado es el deductivo, analítico y cualitativo, ya que para comprobar la hipótesis se requiere de un análisis sobre las características de las auditorías de desempeño y sobre un caso práctico, para que a partir de ello pueda obtener la evidencia relevante que compruebe o refute la hipótesis, a fin de verificar las contribuciones de este tipo de auditorías en la administración pública. Para el estudio de caso se analiza la auditoría número 227 “Producción y



distribución de libros de texto gratuitos”, realizada con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2013, la cual corresponde a la fiscalización del Programa presupuestario B001 (de prestación de servicios) del sector educación y de la finalidad de desarrollo social.

Para efectos de lo anterior, el presente trabajo de investigación está estructurado por cuatro capítulos, en el primero se presenta la parte teórica que sustenta la existencia de las auditorías de desempeño, referida a la democracia, rendición de cuentas y fiscalización; en el segundo apartado se hace un análisis de la evolución histórica de la Auditoría Superior de la Federación, su marco normativo y tipos de auditoría que realiza; en el siguiente capítulo se examina el tema de las auditorías de desempeño, y por último se realiza un ejercicio de disertación sobre el estudio de caso.

Espero que la presente investigación sea útil para la reflexión académica y profesional.

## **Capítulo I.- Democracia, rendición de cuentas y fiscalización**

Generalmente la imagen de lo público es negativa, lo cual es el resultado de la distancia que el funcionario público ha generado entre su trabajo y el interés social. Ahora la ciudadanía demanda que la integridad, la eficiencia, la eficacia y la economía se instalen de manera definitiva en la cotidianidad de los servidores públicos.

El gobierno debe generar beneficios tangibles en la vida cotidiana de la sociedad, y por lo que se debe contar con información respecto del funcionamiento del aparato estatal.

De acuerdo con el Marco Operativo de la Auditoría Superior de la Federación (tercera edición, 2011) la fiscalización es uno de los instrumentos que tiene el país para contribuir a la mejora de la acción gubernamental y generar la confianza de la sociedad, por una parte, permite que las instituciones auditadas cuenten con un diagnóstico objetivo de su actuación y, por otra, ofrece a la sociedad un panorama técnico y objetivo acerca del manejo de los recursos públicos.

En este capítulo veremos en marco teórico que sustenta la actividad de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y su función como órgano de control externo.

### **1.1. Democracia y Rendición de cuentas**

En 1748 Montesquieu planteó la división funcional de los poderes para lograr un orden institucional del Estado, que preservara la libertad del hombre dentro de la comunidad política, de modo que “el poder detenga el poder”.<sup>1</sup> Lo que se pretendía con esta forma de gobierno era evitar los males de la monarquía como los abusos y la impunidad.

La democracia implica un sistema de controles, de pesos y contrapesos, dentro de los cuales figuran los principios de transparencia, rendición de cuentas y

---

<sup>1</sup> Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Editorial Porrúa, México, 1977, p. 102.

fiscalización; en este tipo de gobierno, generalmente, existe la división de poderes entre el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.<sup>2</sup> En la democracia, los gobernantes deben abrirse a la inspección pública, explicar y justificar sus actos y, en su caso, ser sancionados por incurrir en falta o ilegalidad.

Robert Dahl, en su obra “La poliarquía, participación y oposición”, señaló los requisitos que propician la democracia entre los cuales, destacó, la existencia de diversas fuentes de información y la presencia de instituciones que garanticen que la política del gobierno depende de los votos y demás formas de expresar las preferencias, además de que es indispensable la disponibilidad efectiva de información fiable.

En los regímenes democráticos las acciones de gobierno pueden vigilarse. En este tipo de gobierno los gobernantes no sólo están obligados a permitir y tolerar la prensa libre, sino a proporcionar directamente acceso a sus acciones; la difusión de la información pública en manos del gobierno era necesaria para el correcto funcionamiento del régimen parlamentario.

Aguilar Rivera señala que “Puesto que en la democracia el poder emana de la mayoría, los gobernados necesitan, para evaluar el desempeño de sus gobernantes, conocer sus acciones”<sup>3</sup> y sus resultados, a fin de verificar las consecuencias sociales de la acción gubernamental; además, “Para saber si los tomadores de decisiones han tenido el mejor interés de los ciudadanos como guía, es necesario que los electores tengan información suficiente sobre su conducta y sus logros.”<sup>4</sup> Y es justamente en esto en lo que contribuye la labor de la ASF, ya que con la fiscalización se genera información sobre la acción gubernamental y sus resultados.

---

<sup>2</sup> La diferencia entre los tres poderes de la unión radica en la función que realizan, ya que el Poder Legislativo se encarga de la producción de las normas jurídicas, el Poder Ejecutivo aplica y ejecuta tales normas (es de carácter administrativo), mientras que el Poder Judicial realiza la solución de controversias jurídicas y la administración de la justicia. Sin embargo, considero que no existe una rígida división de poderes, ya que la función de uno influye en los otros.

<sup>3</sup> Aguilar Rivera José Antonio, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, IFAI, México, 2008, p. 26.

<sup>4</sup> *Ibíd.*, p. 28.

Conforme a las normas de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores INTOSAI, por sus siglas en inglés, “el Estado de Derecho y la democracia son las bases esenciales para una auditoría pública independiente y responsable”.<sup>5</sup>

De acuerdo con Maximiliano García “cumplir con los mandatos legales y ser responsable de las decisiones, acciones y omisiones en el ejercicio de las atribuciones públicas, aportan legitimidad a los sistemas políticos y sociales en cuanto al ejercicio del poder se refiere”,<sup>6</sup> e indica que la democracia necesita de la rendición de cuentas para diluir la discrecionalidad en el ejercicio del poder y favorecer las relaciones descentralizadas, horizontales y de delegación. En este sentido, vemos la importancia que tiene la información como un recurso para dar legitimidad al gobierno y para la definición y redefinición de los asuntos públicos.

A finales del siglo XXI, la sociedad ha mostrado mayor interés por mantenerse informada sobre todo lo que sucede en materia de salud, educación, derechos, seguridad pública y social, política nacional e internacional, por el ejercicio de los recursos públicos, entre otros. Ahora, la ciudadanía demanda información precisa, fidedigna y verdadera sobre los resultados del gobierno y del estado de los asuntos públicos, es así como se llegó al concepto de “sociedad abierta” que refiere a la sociedad que exalta categorías como vigilancia, racionalidad, visibilidad y responsabilidad, para detonar una relación más directa entre el ciudadano, los políticos y los administradores públicos.<sup>7</sup>

Andreas Schedler indica que el concepto de rendición de cuentas tiene su origen en la palabra *accountability*, el cual no tiene un equivalente preciso en castellano, pues a veces se traduce como control, fiscalización o como responsabilidad. Schedler señala que otra palabra que nos ayuda a comprender la rendición de cuentas es la de *answerability*, la cual también se entiende como la capacidad de

---

<sup>5</sup> INTOSAI, *ISSAI 20, Principios de transparencia y rendición de cuentas*, Austria, 2010, p. 2.

<sup>6</sup> García Guzmán Maximiliano, *Estado de Derecho y rendición de cuentas*, en: “Rendición de cuentas y combate a la corrupción”, *Revista de Administración Pública*, número 130 (enero-abril 2013), INAP, México, 2013, p. 87.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, p. 97.

asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones; y suma la palabra *enforcement* que se refiere a un conjunto de actividades orientadas hacia el respeto de la ley, en esencia: hacer valer la ley. Estos tres componentes aluden a lo que Schedler identifica como pilares para la rendición de cuentas, que en castellano serían: la información, la justificación y el castigo.<sup>8</sup>

Guillermo O'Donnell distinguió entre la rendición de cuentas horizontal y vertical, la primera referida a las relaciones de control y vigilancia que establecen entre sí las agencias de Estado para limitar y garantizar el ejercicio de las facultades de las instituciones públicas; la rendición de cuentas vertical la define como los medios que tienen en sus manos la sociedad para exigir cuentas a sus gobernados, que incluye el acceso y el uso de la información pública.

La rendición de cuentas implica los siguientes aspectos:

#### Ilustración 1. Implicaciones de la rendición de cuentas

|                       |  |
|-----------------------|--|
| Delegación            | • Implica delegación de autoridad y responsabilidad (del mandante) a otro sujeto (mandatario).   |
| Representación        | • El mandatario representa al mandante y actúa en su nombre, por lo que debe rendirle cuentas de todo lo que decide y hace.  |
| Responsabilidad mutua | • El mandatario tiene la obligación de ofrecer información detallada de sus actos a su mandante (la ciudadanía). Los ciudadanos tienen el derecho de monitorear las acciones del mandatario, de detectar posibles incumplimientos y sancionarlo. |
| Sanciones             | • Cuando se muestra que el mandatario incumplió sus responsabilidades, los ciudadanos debe contar con mecanismos para sancionarlo.   |

Fuente: elaboración propia con base en: Schedler Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, México, 2008.

Es importante destacar que Schedler señala que en los ámbitos administrativo y financiero las tareas de rendición de cuentas se encomiendan a oficinas de

<sup>8</sup> Schedler Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, México, 2008, p. 12-19

auditoría.<sup>9</sup> El principio de Rendición de cuentas dio como resultado que muchos gobiernos promulgaran leyes de escrutinio público, como la Ley de Fiscalización y Redición de Cuentas. El escrutinio público al que se deben someter los funcionarios públicos contribuye a que éstos sean más responsables de sus acciones, pues existe la probabilidad de que se examine que cumplan debidamente con su trabajo.

La Rendición de cuentas es una de las condiciones previas de una democracia, pues busca prevenir y corregir abusos de poder, obliga al gobierno a abrirse a la inspección pública, a explicar y justificar sus actos y pueden ser sancionados; su exigencia tiene que ver con tareas de monitoreo y vigilancia. Lo anterior, se debe a que en este tipo de gobierno los ciudadanos eligen a sus representantes políticos y estos últimos deben informar sobre las acciones realizadas con los recursos otorgados y justificar el cumplimiento de responsabilidades.

De acuerdo con Ricardo Becerra y Guillermo M. Cejudo, hay una fragmentación conceptual en la forma de entender la rendición de cuentas en México, pues existe una desvinculación entre el ideal normativo y la calidad de los mecanismos institucionales y administrativos concretos para que sea factible la rendición de cuentas, la consecuencia es la falta de articulación conceptual que dé un sentido a la existencia de diversos mecanismos que la forman, “se confunde acceso a la información con rendición de cuentas; se cree que la evaluación y la fiscalización son procesos separados, sin líneas de comunicación, [...] se asume que la rendición de cuentas es una virtud personal o institucional, y no una obligación legal, ética y política”.<sup>10</sup> Asimismo, los autores indican que la rendición de cuentas como objetivo sólo es alcanzable mediante instrumentos institucionales concretos.

A veces se considera que se avanza en la rendición de cuentas al incluirla en los discursos, al proponerla como objetivo de las políticas públicas o al definirla como

---

<sup>9</sup> *Ibíd.*, p. 23.

<sup>10</sup> Becerra Ricardo y Cejudo Guillermo, *La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas en México*, en: López Ayllón Sergio, Merino Mauricio y Morales Lourdes, *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, CIDE, México, 2012, p.26.

un principio guía de leyes y normas, pero en realidad nada se hace en tanto que no se definan los mecanismos a seguir para alcanzarla. Los mecanismos que hacen de la rendición de cuentas un objetivo alcanzable pueden ser institucionales y administrativos.<sup>11</sup> Por lo anterior considero que democracia implica rendición de cuentas y fiscalización, porque ambos principios permite la reducción de las arbitrariedades del poder, prevenir y remediar sus abusos, así como mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos; ambos principios contribuyen a que los electores puedan votar con conocimiento de causa. La fiscalización sirve para exigir cuentas a los gobernantes, por lo que es un mecanismo inhibitor de conductas y acciones que atenten contra el interés público.

Ricardo Becerra y Guillermo M. Cejudo consideran que la fiscalización constituye un mecanismo de rendición de cuentas sí y sólo si está vinculada con procesos de aprendizaje organizacional para incidir en el desempeño.<sup>12</sup> Debido a que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realiza la fiscalización por medio de auditorías, en las que se incluye las de desempeño, la actividad de esta Entidad de Fiscalización Superior sí constituye un mecanismo de rendición de cuentas.

A continuación, se presenta un cuadro en el que se muestran los mecanismos institucionales que hacen una realidad la rendición de cuentas, la finalidad de los mismos, y el modo en que se relacionan con la labor de la ASF, específicamente con las auditorías de desempeño.

---

<sup>11</sup> *Ibíd.*, p.31-33.

<sup>12</sup> *Ibíd.*, p.32.

**Ilustración 2. Mecanismos institucionales y administrativos que hacen efectiva la rendición de cuentas**

| Mecanismo                         | Finalidad  | Modo en que se relacionan con la labor de la ASF, mediante las auditorías de desempeño.   |
|-----------------------------------|--|---|
| <b>Mecanismos Institucionales</b> |  |   |
| Fiscalización                     | Contribuir a los procesos de aprendizaje organizacional para incidir y mejorar el desempeño, funcionamiento y la toma de decisiones en la gestión pública.   | <p>La principal labor de la ASF es fiscalizar la cuenta pública, mediante auditorías, con el propósito de verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades o dependencias y el correcto manejo de los recursos públicos; siendo que los resultados de la fiscalización, contribuyen al proceso de aprendizaje de la organización pública.</p> <p>Con la fiscalización, se ejerce un mecanismo de rendición de cuentas, ya que la ASF revisa que el informe presentado en la cuenta pública corresponda con lo programado en el Presupuesto de Egresos de la Federación y demás documentos normativos; contribuyendo así a la vigilancia del correcto ejercicio de los recursos públicos, del buen desempeño de los servidores públicos y al sistema de pesos y contrapesos que debe prevalecer en una democracia.</p> |
| Transparencia                     | Que los ciudadanos pueda hacer solicitudes de información o consultar los portales electrónicos de las oficinas de gobierno para revisar documentos oficiales y demás información pública, con lo cual se favorece la rendición de cuentas | Para la realización de los trabajos de auditoría, en los que comprueba que los entes fiscalizados procedan conforme a la ley y normas establecidas, es necesario que la entidad fiscalizada proporcione información (documentos normativos de mediano plazo, corto plazo, control y evaluación) que sustente y compruebe el ejercicio de sus funciones y atribuciones, a fin de revisar y hacer un análisis sobre su desempeño.   |



| Mecanismo                | Finalidad   | Modo en que se relacionan con la labor de la ASF, mediante las auditorías de desempeño.  |
|--------------------------|---|--|
|                          |   |  |
| Indicadores de desempeño | Reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa y evaluar sus resultados.   | Los indicadores de desempeño son utilizados en los trabajos de auditoría que realiza la ASF, pues son un instrumento que permite medir el logro de los objetivos y metas de los programas.   |
| Archivos                 | Usar y conservar información pública que es pieza clave e indispensable para articular una política de rendición de cuentas.  | El Informe de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, los informes de auditoría y demás documentos generados por la ASF, representan información valiosa que puede generar consecuencias en las decisiones públicas y en los procesos administrativos; es información de utilidad para articular una política de rendición de cuentas y para mejorar el desempeño del gobierno y sus instituciones.                           |
| Contabilidad             | Facilitar el registro de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, así como la administración de la deuda pública.        | La primera fuente de información, para la realización de las labores de fiscalización de la ASF, es la Cuenta Pública anual, la cual, presenta información contable de los entes públicos, así como la presupuestaria y la programática.   |
| Evaluaciones             | Proporcionar un diagnóstico sobre el grado de eficacia, eficiencia y economía, con el que una organización opera, así como, para detectar las debilidades, fortalezas y aspectos a mejorar en los procesos administrativos. | <p>Los informes de evaluaciones realizadas por la ASF (en los que se revisa, y finalmente se reporta, la eficacia, eficiencia, economía y los beneficios al ciudadano), así como las realizadas por despachos consultores o instituciones académicas, representan una fuente importante de información para la rendición de cuentas.</p> <p>Los informes que presenta la ASF, contiene elementos analíticos que ayudan a que las instituciones</p> |

| Mecanismo  | Finalidad   | Modo en que se relacionan con la labor de la ASF, mediante las auditorías de desempeño.  |
|--|---|--|
|  |   | públicas cuenten con un diagnóstico sobre sus operaciones y así, vean las áreas de oportunidad y mejora.   |
| <b>Mecanismos Administrativos</b>  |   |  |
| Políticas Evaluadas por instancias externas                              | Incidir y mejorar la toma de decisiones. Evaluar los resultados, revisar el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos. | La ASF también evalúa políticas públicas, a fin de corroborar que dicha política esté resolviendo el problema social para el cual, fue creada, además de que se revisa el desempeño de la o las instituciones encargadas de administrarlo. En todos los trabajos de auditoría de la ASF, se toman en cuenta los reportes de las evaluaciones, ya sea de organismos especializados nacionales como internacionales. |
| Funcionarios sujetos a evaluaciones de sus superiores y agentes externos | Que los servidores públicos se desempeñen con profesionalismo, ética y con responsabilidad pública.   | Derivado de las labores de fiscalización que realiza la ASF, se puede emitir una promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria o iniciar un fincamiento de responsabilidades, si los servidores públicos incumplen disposiciones legales y normativas en el desempeño de sus actividades.  |
| Contralorías que revisan el desempeño de los gobiernos                   | Mejorar la vigilancia de los recursos públicos y la posibilidad de una mejora administrativa. Audita el desempeño del gobierno a lo largo de toda la gestión.   | Si bien, la ASF actúa una vez concluido el año fiscal, mientras que las contralorías actúan durante la gestión gubernamental, ambos trabajos se complementan en la vigilancia del buen ejercicio de las atribuciones y de la correcta aplicación de los recursos públicos.<br><br>La ASF coadyuva a que las contralorías realicen un mejor trabajo, pues se les notifica los informes de auditoría.                |

| Mecanismo                                     | Finalidad  | Modo en que se relacionan con la labor de la ASF, mediante las auditorías de desempeño.  |
|---|--|--|
| Sistemas complejos de indicadores de gestión. | Medir el avance y logro en procesos y actividades, así como la forma en que los bienes y/o servicios son generados y entregados. | Para la realización de las auditorías que realiza la ASF, se debe identificar (primeramente) los indicadores estratégicos y de gestión; el grupo auditor debe comprender el marco jurídico y normativo del Sistema de Evaluación del Desempeño y de la Metodología para la elaboración de la Matriz de Indicadores de los programas presupuestarios, ya que son una herramienta muy importante para los trabajos de fiscalización. |

Fuente: elaboración propia con base en: Becerra Ricardo y Cejudo Guillermo, "La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas en México", en López Ayllón Sergio, Merino Mauricio y Morales Lourdes, *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, CIDE, México, 2012.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, para rendir cuentas es necesario que se informe, explique y justifique la actividad gubernamental, por lo que debe incluir como sustancia el ejercicio de atribuciones y el valor público generado (consecuencias sociales). La rendición de cuentas es un complejo de mecanismos que requieren articularse entre sí, de entre los cuales está la fiscalización; además, con las auditorías de desempeño se obtiene mayor información acerca de los resultados de la gestión pública y no solamente información financiera.

Una de las virtudes de la rendición de cuentas es que permite que todo lo que sea compromiso y objetivo sea expresado de forma factible, que pueda evaluarse y medirse mediante parámetros previamente establecidos.<sup>13</sup> El artículo 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental establece la obligación de vincular las metas, objetivos e indicadores consignados en el presupuesto con la rendición de cuentas mediante la Cuenta Pública.

La rendición de cuentas está ligada directamente con la división de poderes de los Estados modernos y democráticos (definidos como el sistema donde los poderes

<sup>13</sup> García Guzmán Maximiliano, *Op. Cit.*, p. 100.

controlan el poder), ya que es un mecanismo que contribuye al equilibrio de los mismos.

En México, la Cuenta Pública<sup>14</sup> es el principal instrumento de rendición de cuentas, el cual es un documento que presenta el Poder Ejecutivo anualmente, en el que se incluye información de la gestión financiera y de los resultados alcanzados mediante su ejercicio. La Cámara de Diputados remite la Cuenta Pública a la ASF para su revisión con objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, de conformidad con el artículo 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La fiscalización sirve a todos, considera Aimée Figueroa, pues es una inversión con alto rendimiento social que coadyuva a erradicar la corrupción, pues es una actividad dirigida a vigilar, verificar, comprobar y evaluar las actividades de las dependencias y entidades a cuyo cargo está el manejo de los fondos, recursos o bienes; su propósito consiste en determinar si su actuación se hizo con apego a las normativas jurídicas vigentes. La fiscalización es una tarea primordial para la mejora de la acción gubernamental.<sup>15</sup> Al respecto, Javier Pérez Saavedra define la fiscalización como el proceso mediante el cual se busca la comprobación de la actividad ejecutiva del Estado.<sup>16</sup>

Referente al papel de las entidades fiscalizadoras en la rendición de cuentas se reconoció, en la Resolución aprobada por la Asamblea General del 19 de diciembre de 2014 por la ONU e INTOSAI, la importante función que cumplen éstas en la promoción de la eficiencia, rendición de cuentas y eficacia de la

---

<sup>14</sup> Conforme al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cuenta Pública es el informe que los Poderes de la Unión (ejecutivo, legislativo y judicial) rinden de manera consolidada sobre la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal, el cual debe presentarse anualmente por medio del Ejecutivo Federal.

<sup>15</sup> Figueroa Neri Aimée, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, ASF, México, 2007, p. 7.

<sup>16</sup> Pérez Saavedra Javier, *La auditoría gubernamental en el contexto de la administración pública en México*, Revista de Administración Pública, INAP, México, 1984, p. 93.

administración pública, “lo que contribuye a la consecución de los objetivos y las prioridades de desarrollo nacionales”.<sup>17</sup>

Con los informes elaborados por la ASF, los ciudadanos tienen la posibilidad de contar con información fidedigna que facilita la vigilancia de los actos de autoridad y la supervisión del buen uso de los recursos públicos (por lo que se contribuye a la rendición de cuentas “vertical” de Guillermo O’Donnell), y además, la actividad fiscalizadora contribuye a la supervisión externa del poder legislativo al ejecutivo (lo cual correspondería a la rendición de cuentas “horizontal”), porque al saberse expuestos al escrutinio evitan desviar sus acciones en beneficio de intereses privados y, en consecuencia, aumentarán el grado de desempeño.

Considero que la rendición de cuentas es la obligación de los mandatarios (elegidos democráticamente) para informar a sus ciudadanos de los actos que llevan a cabo como resultado de la delegación de autoridad; asimismo, los mandantes tienen el derecho de contar con información fidedigna respecto de los resultados de la acción gubernamental, lo cual se logra con los informes de auditoría presentados por la ASF.

## **1.2. Gobierno y Administración Pública en el marco de la rendición de cuentas**

El gobierno es el ejercicio de la autoridad delegada por los ciudadanos, la dirección y el control sobre una organización. Dicha delegación de autoridad faculta al gobierno a actuar en nombre de la sociedad administrando los recursos públicos y emitiendo actos de autoridad, obligándolo también a rendirle cuentas de los actos que en su nombre realiza.<sup>18</sup> El gobierno debe conducirse de tal forma que se logre la mejor aplicación de los fondos públicos obteniendo los objetivos que se pretenden, proporcionando servicios públicos eficaces, eficientes y económicos, y apegándose a la ley y a la ética pública.

---

<sup>17</sup> ONU-INTOSAI, Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resolución aprobada por la asamblea general el 19 de diciembre de 2014*, Sexagésimo noveno periodo de sesiones, 69/228.

<sup>18</sup> Vergara Rodolfo, *La transparencia como problema*, IFAI, México, 2008, p. 34.

Los servidores públicos<sup>19</sup> deben llevar a cabo sus obligaciones, conforme a los intereses que representan, por lo que deben informar sobre el desempeño de la organización. Algunas de las obligaciones de los servidores públicos (establecidas en el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos) son las siguientes<sup>20</sup>:

- ❖ Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.
- ❖ Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos.
- ❖ Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos.
- ❖ Rendir cuentas por el manejo prudente y efectivo de los recursos públicos que les han confiado y deben mostrarlo.
- ❖ Abstenerse de infringir, por acción u omisión, las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y normativas en materia electoral, de propaganda gubernamental y aplicación imparcial de los recursos públicos, así como abstenerse de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.
- ❖ Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

---

<sup>19</sup> Servidor Público es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública, sea Federal, del Distrito Federal o de los otros órdenes de gobierno (artículo 108 constitucional). “El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar – de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”. Serra Rojas Andrés, *Tratado de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1993, p. 102.

<sup>20</sup> El marco normativo fundamental de los Servidores Públicos se encuentra contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La relación Estado-sociedad se fundamenta en el desempeño del gobierno como un conjunto de organizaciones que administran los recursos públicos y diseñan alternativas de solución a los problemas que la sociedad le demanda. La sociedad reconoce el legítimo derecho del Estado para establecer y vigilar el cumplimiento del orden jurídico, para administrar los recursos públicos y para crear las instituciones necesarias en el diseño e implementación de las políticas gubernamentales y públicas.<sup>21</sup>

La administración pública funge como puente de comunicación entre el gobierno y la sociedad, por lo que se constituye como el brazo ejecutor de las políticas, ya que por medio de ella se logran los objetivos políticos de una nación. La administración pública cuenta con leyes, reglamentos, lineamientos, entre otros documentos oficiales, que le ayudan a ordenar, regular, controlar y desarrollar su función con base en una serie de procesos y acuerdos para tener legitimidad y autoridad necesaria, a fin de que se cumpla con el objetivo principal que es satisfacer las necesidades de los ciudadanos por medio del bienestar y el progreso.

La delegación de autoridad por parte de la ciudadanía a un grupo de personas que conformará el gobierno, implica que los gobernados tengan el derecho de conocer y evaluar el desempeño de sus representantes, por lo que los gobiernos deben aumentar su capacidad de respuesta. “En la actualidad hay tendencias que apuntan a valorar lo que realizan las instituciones de gobierno en razón de sus objetivos y metas”<sup>22</sup>

Las organizaciones que pertenecen al ámbito gubernamental no pretenden la obtención de ganancias, como es el caso de las organizaciones privadas, sino que “su objetivo es la administración adecuada de los recursos públicos con el fin de solucionar problemas de la sociedad”.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Vergara Rodolfo, *Op. Cit.*, p. 34.

<sup>22</sup> Uvalle Berrones Ricardo, *Visión de la evaluación de las Políticas Públicas en México*, en: Evaluación del desempeño, conferencias magistrales, ASF-AED, México, 2010, p. 51.

<sup>23</sup> Vergara Rodolfo, *Op. Cit.*, p. 15.

El trabajo de la administración pública busca satisfacer las necesidades de una sociedad, buscando el equilibrio socioeconómico. Por ello, los servidores públicos deben estar conscientes de que su trabajo debe contribuir a la procuración del bien común.

Generalmente la administración pública se ha caracterizado por un modelo burocrático que se guía por la obediencia a un conjunto de reglas que determinan las decisiones y garantizan un uso adecuado de los recursos, pues “el funcionario público debe garantizar un uso eficiente y eficaz de los recursos y además ser capaz de mostrar que su comportamiento siguió en todo momento las reglas establecidas”;<sup>24</sup> sin embargo, la administración pública ha transitado a un modelo que prioriza los resultados de su labor.

### **1.2.1. Administración por resultados: del modelo Weberiano a la Nueva Gestión Pública**

La administración no es la misma en el ámbito privado que en el público pues, como menciona Rodolfo Vergara, citando a Rainey H. (1991), el funcionamiento de una organización pública es mucho más complejo que el de la privada, ya que la primera debe operar bajo un conjunto de normas y reglas que el Estado le impone y, además, debe convencer a la sociedad de que los ha hecho adecuadamente.<sup>25</sup>

Recordemos que Max Weber (sociólogo alemán) a finales del siglo XIX propuso un conjunto de características de las organizaciones burocráticas, como las que se mencionan a continuación:

- Separación entre la política y administración
- División y especialización del trabajo

---

<sup>24</sup> *Ibíd.*, p. 16.

<sup>25</sup> *Ibíd.*, p. 17.



- La responsabilidad y autoridad de cada funcionario está claramente establecida por la jerarquía
- El comportamiento y decisiones de los funcionarios está determinado por un conjunto de reglas
- El funcionario no debe usar su encargo público para incrementar su patrimonio personal.

El modelo burocrático de Weber predominó en el ámbito gubernamental, hasta los años ochenta cuando se cuestionó dicho modelo por rígido, ineficiente y por su baja capacidad para solucionar los problemas públicos, lo que dio paso a lo que se conoce como Nueva Gerencia Pública (NGP) que se refiere al rediseño de la actividad gubernamental, haciendo a las dependencias públicas más sensibles a las opiniones, críticas y presiones de los ciudadanos.<sup>26</sup> A partir de esa década, los aparatos administrativos de los países desarrollados fueron reformados en su funcionamiento.

La crítica al modelo weberiano se fundamenta en lo siguiente:<sup>27</sup>

- En la práctica no es clara la separación entre política y administración
- La jerarquía y la centralización producen defectos como retrasos, inflexibilidad y poco interés en las demandas ciudadanas.
- Los procesos de toma de decisiones suelen ser influidos por procesos de conflicto, negociación e intercambio de intereses entre los miembros de la misma burocracia.

La NGP recupera el principio de que las entidades públicas, sus políticas y programas existen y se justifican en la medida de que son capaces de orientarse y satisfacer las necesidades y demandas de los ciudadanos. La administración pública debe orientarse a la generación de valor público, es decir, al valor creado por el Estado por medio de servicios, leyes, regulaciones u otras acciones.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p. 7.

<sup>27</sup> González Arreola Alejandro (coordinador), *¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano*, GESDOC A.C., México, 2008, p. 26 y 27.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, p. 27.

Las principales características de la NGP son las siguientes:

- Sustituye el manejo burocrático tradicional por una administración de corte gerencial que toma en cuenta las técnicas y estrategias administrativas del sector privado.
- Entiende al ciudadano como un usuario o cliente al que debe dejar satisfecho.
- El Estado se concibe como un proveedor de servicios públicos, por lo que debe realizarlos con eficacia, eficiencia y economía.
- Los resultados de la acción gubernamental son criterios fundamentales para justificar decisiones.
- Es importante el establecimiento de sistemas de medición y evaluación del desempeño (actividades, productos, resultados) de la administración pública, lo cual implica definir estándares e indicadores de actuación adecuados y precisos
- La administración por resultados tiene como fin lograr un cambio, mediante la acción gubernamental, que mejore el estado de cosas de un problema público.

La administración pública ha pasado por una transformación que enfatiza la necesidad de reestablecer el sentido de los gobiernos desde una perspectiva de eficacia, eficiencia y economía. Desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (NGP), buena parte de la insatisfacción ciudadana se explica por la falta de atención de la administración pública en la producción de resultados de valor para la sociedad, y propone transformarla en una administración orientada a resultados y responsable de ellos. Es en este momento cuando los gobiernos le empiezan a dar prioridad a su desempeño.

Como ya se ha mencionado, con el modelo burocrático de Max Weber las instituciones se preocupaban más por los procesos que por los resultados, pero con la introducción de algunas reformas de la NGP se ha empezado a consolidar una cultura de rendición de cuentas y de transparencia en las instituciones públicas; asimismo, no obstante, creo que hace falta capacitar a los funcionarios

tanto en el diseño como en la utilización de los indicadores de desempeño. Harold Laswell propuso seis conceptos fundamentales de una administración basada en resultados: eficacia, eficiencia, economía, competencia de los actores, calidad y percepción de beneficiario.

### **1.2.2. Democratización de la Administración Pública y Fiscalización Superior**

Para Nuria Cunill Grau la administración pública es un actor político que requiere de más democracia para ser controlado, ya que la ha sido diseñada para cumplir determinados fines políticos. Con la democratización de la administración pública la ciudadanía se convierte en un sujeto de control, lo cual debería redundar en el aumento de su eficiencia.<sup>29</sup> Asimismo, Uvalle Berrones indica que “La oxigenación del político –Estado y régimen político-, debido a la presión de los ciudadanos que se constituyen en el poder público, es el inicio de un tiempo en cual las decisiones públicas no se entienden únicamente en la esfera de la autoridad, sino en la interacción de ésta con las organizaciones activas y contestatarias de la sociedad civil.”<sup>30</sup>

Conforme a los principios de democracia y rendición de cuentas, el pueblo manda, el mandatario obedece, rinde cuentas y se somete a la fiscalización superior.

La fiscalización superior contribuyen a hacer efectiva la rendición de cuentas horizontal y vertical, que distinguía Guillermo O’Donell, pues los resultados de la revisión de la Cuenta Pública son entregados a la Cámara de Diputados (que representa a los ciudadanos) y, a su vez, son documentos públicos que cualquier persona tiene el derecho a consultar.

---

<sup>29</sup> Cunill Grau Nuria, *La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer*, en: Acuña Carlos (compilador), “Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual”, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Argentina, 2008, p. 425-433.

<sup>30</sup> Uvalle Berrones Ricardo, *Op. Cit.*, p. 79.

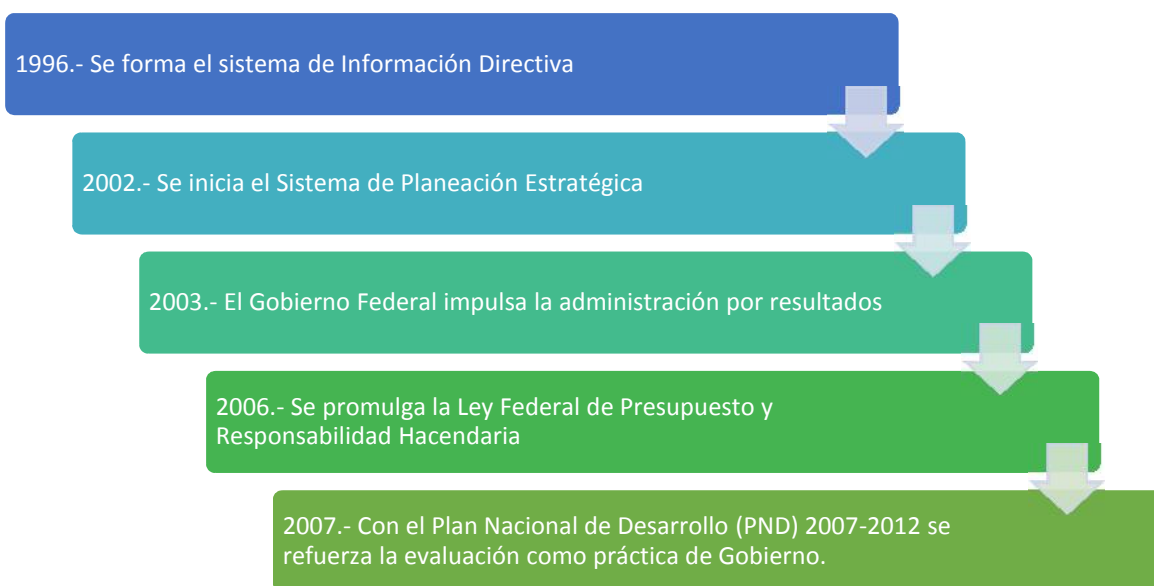
Las demandas relacionadas con la rendición de cuentas se formalizan con la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como el 15 de diciembre de 1998, dándose paso a una etapa de convivencia democrática<sup>31</sup> y que fortalece la relación de pesos y contrapesos entre los Poderes de la Unión, pues la fiscalización se realiza a fin de verificar lo que se hizo, con cuánto, cómo y cuándo, para después compararlo contra el mandato y de esta forma dar fe sobre si las cuentas son correctas. Los resultados de la fiscalización se reportan en el “Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública”, el cual integra los informes individuales de las auditorías de regularidad y de desempeño. Dichos informes de auditoría constituyen un medio para comunicar a la ciudadanía los resultados y las repercusiones de la acción gubernamental y el grado de atención de los problemas públicos.

La cultura de la medición del desempeño de la actividad gubernamental, para conocer mejor los resultados de las instituciones públicas, ha germinado de manera importante y ascendente, como se muestra a continuación:

---

<sup>31</sup> *Ibíd.*, p. 80.

### Ilustración 3. Avances históricos en la cultura de un gobierno por resultados



Fuente: Elaboración propia con base en: Uvalle Berrones Ricardo, *Visión de la evaluación de las Políticas Públicas en México*, en: Evaluación del desempeño, conferencias magistrales, ASF-AED, México, 2010, p. 90-91.

Cabe señalar que no existe un claro consenso sobre la definición de evaluación del desempeño, no obstante, para la presente investigación se retomará la definición de Davis (1999) que se refiere a un grupo de iniciativas sistemáticas que buscan definir el desempeño como resultados tangibles al establecer niveles medibles de logros esperados y proveer de herramientas contables para evaluar el resultado, la medición del desempeño hace posible la disponibilidad de información para valorar avances en las metas previstas y permite la identificación de los factores que provocan brechas entre éstas y el logro obtenido. Esto posibilita la generación de procesos de aprendizaje que se pueden traducir en mejoras de gestión y de sus resultados.<sup>32</sup>

De acuerdo con Barzelay, la evaluación del desempeño se inscribe decisivamente como un mecanismo de análisis y retroalimentación de los resultados gubernamentales.<sup>33</sup> Los esfuerzos de implementación de medidas de evaluación del desempeño no tiene como propósito la medición por sí misma,

<sup>32</sup> González Arreola Alejandro (coordinador), *¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano*, GESDOC A.C., México, 2008, p. 29.

<sup>33</sup> Barzelay Michael, *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

sino que es un medio que contribuye al mejoramiento de la gestión administrativa y el fortalecimiento de la rendición de cuentas, es así como la introducción de este paradigma gerencial hace responsable al servidor público del cumplimiento de las normas y de los resultados.

### **1.2.3. Rendición de cuentas, fiscalización y auditorías**

En un Estado tripartita de poderes públicos corresponde al Poder Legislativo, en su papel de órgano que representa la soberanía popular, aprobar el presupuesto y controlar su ejercicio por medio de la fiscalización superior.

En el caso de México, con la fiscalización superior es posible hacer realidad lo establecido en los artículos 39 y 40 constitucional, en los que se indica que el poder dinamiza al pueblo y en el mismo reside la soberanía nacional, así que nuestros representantes deben abrirse ante la inspección pública, explicar y justificar sus actos, así como estar supeditados a la imposición de sanciones cuando por sus actos u omisiones incurran en incumplimiento a las disposiciones jurídicas, y tienen el deber de rendir cuentas sobre lo que han realizado con el ejercicio del poder que les ha sido conferido.

La rendición de cuentas está ligada a la idea de democracia, legitimidad, soberanía y representación popular, se fundamenta en el hecho de que son los ciudadanos quienes eligen a las personas que van a tomar decisiones por ellos, ellos tienen el derecho de exigirle cuentas, pues la soberanía radica en el pueblo y no en el gobernante; involucra el deber de responder o dar cuentas ante una autoridad superior o ante la ciudadanía por la responsabilidad conferida. Rendir cuentas no es sólo proporcionar información, sino que implica efectos mucho más amplios en los que se involucra los logros alcanzados, la cobertura, alcance y efectos de las demandas ciudadanas; la práctica de auditorías ha contribuido a consolidar una efectiva rendición de cuentas.

La fiscalización superior es uno de los instrumentos que contribuyen a la mejora de la acción gubernamental y al fortalecimiento de la rendición de cuentas, así

como a generar confianza en la sociedad, ya que permiten que las instituciones auditadas cuenten con un diagnóstico objetivo sobre su actuación y sus resultados, y ofrecen un panorama claro y preciso acerca del manejo de los recursos públicos y de sus consecuencias.

Con la fiscalización se crean controles que hacen más difícil que un servidor público pueda abusar de su puesto para obtener beneficios personales, por lo que permite vigilar la correcta actuación de los servidores públicos, quienes tienen el deber de procurar el *bien común*.

Los servidores públicos tienen la responsabilidad de actuar eficientemente y conforme a lo establecido en la constitución y, en general, al ordenamiento jurídico aplicable en el ámbito de su actuación. Asimismo, les corresponde atender la demanda de servicios por parte de los ciudadanos, que exigen más y mejores resultados como retribución por los aportes económicos que realiza al Estado mediante impuestos y otros mecanismos.

La importancia del trabajo que realizan las Entidades de Fiscalización Superior radica en que éstas fiscalizan la gestión de los administradores públicos y agrega confiabilidad a su Rendición de cuentas como resultado de la revisión que lleva a cabo, con carácter imparcial y objetivo, además de que contribuye a fomentar la actuación responsable de los servidores públicos, y por ende, propicia la implantación de las mejores y sanas prácticas gubernamentales.

La acción de “fiscalizar” es sinónima de inspección y vigilar a detalle, es el medio por el cual se revisan las acciones de gobierno, considerando su veracidad, razonabilidad y el cumplimiento de la ley.<sup>34</sup>

En el caso de México, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) tiene la función es la de vigilar el buen uso del patrimonio público, por medio de la revisión de la aplicación de recursos públicos, comprueba que las acciones de gobierno se realicen conforme a lo legalmente establecido y verifica el cumplimiento de objetivos y metas, lo anterior, la ASF lo realiza por medio de auditorías.

---

<sup>34</sup> ASF-AED, Marco operativo de la Auditoría Especial de Desempeño, México, 2011, p. 69.

En estricto sentido no es lo mismo fiscalizar que auditar, porque de acuerdo con las Normas y Procedimientos de Auditoría, del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, la auditoría es la revisión de un área administrativa mediante requerimientos de información o visitas domiciliarias a las oficinas del auditado, también es una técnica especializada para la revisión o verificación de las cuentas, documentos, actuaciones, sistemas, métodos y programas, con el fin de formarse una opinión profesional sobre la actuación que guarda lo revisado y cuyo resultado conduce a la emisión de un informe.<sup>35</sup> En razón de lo anterior, considero que las actividades de fiscalización se amplían cuando éstas se realizan por medio de auditorías.

De acuerdo con David Arellano Gault, la auditoría provee de evaluación autónoma, imparcial y no partidista respecto del manejo, desempeño y costo de las políticas y programas gubernamentales, por lo que el trabajo del auditor se orienta a realizar un ejercicio estratégico con el fin de profundizar la eficacia del control y reportar en tiempo y forma el gasto público. Lo que puede obtenerse de las auditorías son indicios, señales, sucesos, que pueden indicar oportunidades de corrupción, el autor indica que:

“El método de la auditoría se basa en investigación, consulta, revisión, verificación, recopilación y evaluación de la información institucional con el objetivo de valorar el grado de cumplimiento de los criterios del funcionamiento con los que la propia organización se ha dotado, o bien, que está obligada a seguir. La auditoría aspira a prevenir y descubrir errores y actos ilegítimos que pudiera causar daños a la integridad patrimonial de la entidad o afectar su desempeño [...]”<sup>36</sup>

Para André-Noel Roth la auditoría es un instrumento de control de gestión”. La Real Academia de la Lengua Española la define como examinar la gestión de una entidad a fin de comprobar si se ajusta a lo establecido por la ley; sin embargo, la definición del concepto de auditoría de desempeño se amplía, ya que ésta no se

---

<sup>35</sup> Conforme a la definición del Diccionario de la Real Academia Española, el concepto de “auditar” significa examinar la gestión de una entidad a fin de comprobar si se ajusta a lo establecido por ley o costumbre. Sin embargo, considero que para que un fiscalizador sea reconocido como un auditor es necesario que éste no sólo revise el cumplimiento de normativas vigentes, sino que también realice una recopilación de datos y analice procesos siguiendo una metodología que le permita determinar si las medidas tomadas son adecuadas para alcanzar los objetivos de la organización.

<sup>36</sup> Arellano Gault David, *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2012.



limita a la verificación financiera, sino que es un proceso de constatación y revisión del cumplimiento de objetivos, metas, normas y procedimientos.

### **Reflexión capitular**

La administración pública ha transitado de un modelo de gestión burocrático-tradicional caracterizado por un énfasis en los insumos y procesos, hacia un modelo de gestión pública orientada a resultados.

La rendición de cuentas constituye una de las bases institucionales de la democracia, ya que en este tipo de gobierno (de pesos y contrapesos) los ciudadanos tienen el derecho de saber qué hace, cómo trabaja, cuánto gasta y si se cumplen los objetivos. Dicho principio es alcanzable y factible si es entendida como proceso que requiere de mecanismos que lo alimenten, como transparencia, evaluaciones, controles, indicadores, auditorías y sanciones en forma articulada y con vinculación al proceso democrático. Rendir cuentas por el peso gastado o la ley cumplida no basta en tanto que no se demuestre que eso contribuyó a generar bienes y servicios destinados a resolver un problema social, a lo cual, contribuye la Auditoría Superior de la Federación con las auditorías de desempeño que realiza, pues por medio de ese tipo de auditorías es posible conocer cuáles fueron los resultados alcanzados, el cumplimiento de objetivos y el grado de atención del problema público que se pretende resolver.

En el segundo capítulo del presente documento se estudia y analiza cómo contribuye el mecanismo de auditoría (específicamente la de desempeño) para hacer efectiva la rendición de cuentas.

## **Capítulo II.- La Auditoría Superior de la Federación y su función en la estructura de la rendición de cuentas**

La exigencia por optimizar los niveles de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, así como la necesidad de emprender una reforma al esquema de control y supervisión de la administración que prevea instrumentos más efectivos de fiscalización en el uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta al gobierno, fueron los fundamentos básicos que se tuvieron para impulsar la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda en la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la implantación de las auditorías de desempeño en México.

### **2.1. La Auditoría Superior de la Federación**

#### **2.1.1. Evolución Institucional**

En un Estado tripartita de poderes públicos, como el mexicano, corresponde al Poder Legislativo, en su papel de órgano que representa la soberanía popular, aprobar el presupuesto y controlar su ejercicio por medio de la fiscalización superior.

La fiscalización de los recursos federales es una de las funciones principales del Poder Legislativo, debido al principio de la representación política. Actualmente, dicha actividad la realiza la Auditoría Superior de la Federación (ASF), un órgano técnico de la Cámara de Diputados que fiscaliza y elabora el Informe de Revisión de la Cuenta Pública que se presenta al Poder Legislativo y que posteriormente se hace público para todos los ciudadanos.

La acción de “fiscalizar” es sinónima de vigilar a detalle<sup>37</sup>, en el caso de la ASF su función es la de vigilar el buen uso del patrimonio público, por lo que revisa la

---

<sup>37</sup> Conforme a la definición del Diccionario de la Real Academia Española, el concepto de “auditar” significa examinar la gestión de una entidad a fin de comprobar si se ajusta a lo establecido por ley o costumbre. Sin embargo, considero que para que un fiscalizador sea reconocido como un auditor es necesario que éste no sólo revise el cumplimiento de normativas vigentes, sino que también realice una recopilación de datos y analice procesos siguiendo una metodología que le permita determinar si las medidas tomadas son adecuadas para alcanzar los objetivos de la organización.

aplicación de recursos públicos, comprueba que los montos lleguen al destino programado y que las acciones de gobierno se cumplan conforme a lo legalmente establecido. El término "superior" indica que la ASF es la máxima autoridad y última instancia del país encargada de realizar las auditorías a los fondos públicos.

Considero que es pertinente que la fiscalización se entienda como sinónimo de inspección, vigilancia, supervisión y evaluación (ya que evaluar es medir y medir implica comparar), además de que es el medio por el cual se revisan las acciones de gobierno, considerando su veracidad, razonabilidad y el cumplimiento de la ley. En el caso de la ASF, la fiscalización se realiza por medio de auditorías.

Los inicios de los procesos de rendición de cuentas y control se encuentran desde la época del México Prehispánico. En la comunidad azteca, la máxima autoridad de la organización fiscal era el Cihuacóatl, a cuyo mando se encontraba el Hueyalpíxqui o Calpíxqui mayor, quien era responsable de llevar las cuentas.<sup>38</sup>

En el periodo de la conquista, los españoles aprovecharon el arraigo de los mecanismos de control y distribución establecidos, enriqueciéndolos con los elementos europeos, surgieron así instituciones como la Real Hacienda, la Encomienda, los Repartos, el Consejo Real y Supremo de Indias. Los oficiales reales eran nombrados por la corona española.

El 24 de agosto de 1605, Felipe III de España instituyó los Tribunales de Cuentas de Indias como medio de la Corona para asegurar una periódica rendición de cuentas. Dichos tribunales se integraban por tres contadores de resultas, dos oficiales con título real para ordenar las cuentas y un portero con vara de justicia que ejecutaba lo ordenado por los contadores; asimismo, debían tomar y dar finiquito de las cuentas oficiales reales, tesoreros, arrendadores, administradores, fieles y cogedores de las rentas reales, con la obligación de enviar al Consejo de Indias la razón de todo ello y de los que consideraran conveniente. El sistema

---

<sup>38</sup> Auditoría Superior de la Federación, *1824-2004, 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*, México, 2005, p. 14-15

económico implantado tenía que garantizar la vida de los conquistadores, por lo que fue necesaria una vigilancia en la percepción y distribución de los tributos.<sup>39</sup>

Con las reformas políticas y administrativas Borbónicas, la decadencia del imperio español, el movimiento emancipador de las Cortes de Cádiz y la crisis de autoridad en la colonia, se fueron debilitando los mecanismos de control y vigilancia de la Nueva España.

La guerra de independencia implicó la transformación jurídica y administrativa de las formas de control y vigilancia. Con la promulgación de la Constitución de 1824 se inauguró la República Federal con 19 estados y 4 territorios. La Contaduría Mayor de Hacienda nació como parte del Poder Legislativo para revisar las cuentas rendidas en el país, instituida el 16 de noviembre de 1824 por el Congreso General para dar cumplimiento a la facultad que le otorgó la Constitución promulgada en éste mismo año para revisar anualmente las cuentas del Gobierno Federal.<sup>40</sup>

La Contaduría<sup>41</sup> es el organismo predecesor de la ASF, la cual era la oficina auditora que tenía por objetivo apoyar a los legisladores en la supervisión y revisión de las finanzas, gastos y legalidad en las operaciones gubernamentales.

Las principales atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda fueron las siguientes:

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 15-18.

<sup>40</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República: *Antecedentes de la creación del Órgano Superior de Fiscalización*, IILSEN, México, 2001, p. 4.

<sup>41</sup> La Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) que se creó en 1824 continuó así hasta la promulgación de la ley del 14 de marzo de 1838 en que pasó a formar parte del Tribunal de Cuentas que se extinguió por Decreto del 2 de septiembre de 1846, restableciéndose nuevamente la CMH con sus facultades anteriores hasta 1853, cuando retornó el Tribunal de Cuentas y siguió vigente hasta 1855, mismo año en que surgió otro decreto que la regresó a su figura de CMH, la cual operó hasta el año 1865 en que se dio la Emisión Provincial del Imperio Mexicano que reconstruyó una vez más la figura de tribunal; éste por última ocasión hasta la Restauración de la República en 1867. El 20 de agosto de dicho año, la institución retornó a su nombre y concepción original de CMH. Consultado en: Auditoría Superior de la Federación, *1824-2004, 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*, México, 2005.

- Verificar que las operaciones, programas y actividades del gobierno federal cumplan con todas las disposiciones existentes y las leyes relacionadas.
- Examinar si los gastos y los proyectos de inversión del gobierno federal estaban emprendiéndose de acuerdo con el presupuesto original.
- Promover, ante las autoridades competentes, la persecución de supuestas irregularidades por parte de funcionarios públicos, sea por delitos administrativos o penales.
- Realizar investigaciones en el sitio, requerir información escrita, revisar documentos oficiales, conducir auditorías, y sostener visitas y audiencias con funcionarios públicos para apoyar sus responsabilidades de supervisión.

El ejercicio de revisión de la cuenta pública que realizaba la Contaduría Mayor de Hacienda resultaba insuficiente para el esquema de la política de rendición de cuentas<sup>42</sup> (entendida como un componente integral de la acción del gobierno, en el que se incluía como sustancia el ejercicio de las atribuciones y el valor público generado) porque sus funciones se agotaban únicamente en verificar que las cuentas públicas presentadas por el poder ejecutivo coincidieran con el presupuesto público autorizado para cada ejercicio fiscal, ello aunado al hecho de que en ese tiempo existían líderes autoritarios y un partido casi único, que limitaban sus funciones; por lo que su ejercicio se vació de contenido sustantivo y se volvió un ritual que desvirtuó casi por completo sus propósitos originales.

Rendir cuentas por el peso gastado o la ley cumplida no basta en tanto no que no se muestre que eso contribuyó a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos; ya que una verdadera rendición de cuentas debe incluir informes sobre el logro alcanzado, la atribución ejercida, la consecución de fines públicos socialmente

---

<sup>42</sup> López Ayllón Sergio, Merino Mauricio y Morales Lourdes, *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, CIDE, México, 2012, p.34.

deseables y la resolución de problemas sociales; el objetivo central es la responsabilidad pública.

Con la Constitución de 1917, se incluyeron cambios y adiciones sustanciales, tales como la obligación de la propia Cámara de Diputados para revisar las cuentas públicas, dentro del período de sesiones inmediato siguiente al año al que se refieran las mismas, así como la facultad del Congreso de la Unión para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Sin embargo, la falta de una fiscalización pronta y adecuada fomentó, por omisión, la "irresponsabilidad" política y la falta de rendición de cuentas que caracterizaron el funcionamiento de muchas áreas de gobierno durante la mayor parte del siglo XX.

Lo anterior propició que tanto el propio ejecutivo y legislativo, como los diversos partidos políticos, se preocuparan insistentemente por incorporar el tema del Órgano Superior de Fiscalización como un punto fundamental de la Agenda para la Reforma del Estado, coincidiendo con el objetivo de crear una auténtica e imparcial instancia superior de revisión y auditoría de los diversos Poderes de la Unión y de los organismos con autonomía constitucional.

La Cámara de Diputados estimó conveniente que la entidad de carácter técnico a cuyo cargo quedara la función fiscalizadora, perteneciera al propio órgano legislativo, con una vinculación orgánica que asegurara a la entidad fiscalizadora plena autonomía de gestión respecto de su organización interior, recursos, funcionamiento y resoluciones. En otras palabras, la función fiscalizadora estaría depositada originalmente en la Cámara de Diputados, con la condición de que ésta la realice a través de su entidad autónoma de auditoría.

En este contexto, el 30 de junio de 1999 el Congreso mexicano aprobó modificaciones a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como organismo que reemplazó a la Contaduría Mayor de Hacienda. El nuevo cuerpo auditor se creó como un órgano técnico dependiente de la Cámara

de diputados con autonomía técnica y de gestión, con lo cual estaba facultado para expedir una nueva ley orgánica y un nuevo reglamento interior.

La creación de la ASF es una respuesta a las nuevas necesidades de transparencia y rendición de cuentas, con el fin de proveer auditorías y apoyo técnico a la Cámara de Diputados en el desempeño de sus actividades constitucionales relacionadas con la revisión de la Cuenta Pública.

Para reglamentar dichos artículos, específicamente el artículo 74, los Diputados integrantes de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, presentaron ante el Pleno de la H. Cámara de Diputados iniciativas que dieron origen a la Ley de Fiscalización Superior, aprobada el 21 de diciembre de 2000.

De esta manera, se establecieron las nuevas bases que permitieron a la Cámara de Diputados fiscalizar la gestión financiera de los Poderes de la Unión y de las Entidades Federales, con el fin de obtener un mejor control constitucional respecto de la Cuenta Pública, logrando así mayor transparencia respecto de la utilización que de los fondos públicos hacen las dependencias y órganos gubernamentales del Estado.

No obstante, considero que un punto relevante para el tema de la rendición de cuentas, es que las facultades de la ASF están estrictamente limitadas, en caso de observar conductas ilegales sólo puede informar al Ejecutivo Federal para que éste proceda en contra de quienes las cometen por medio de la Secretaría de la Función Pública o de la Procuraduría General de la República

El Congreso de la Unión reformó el 18 de febrero de 2008 los artículos 74 y 79, bajo el considerando de que “requerimos de una nueva generación de reformas indispensables para reforzar aún más la facultad de fiscalización de la Cámara de Diputados, que además tenga la obligación de dictaminar la Cuenta Pública en el pleno, y en su caso, sancione el desempeño [...] y los resultados de cada ramo presupuestal, dependencia y programa, de acuerdo con lo autorizado en el

PEF”.<sup>43</sup> Las modificaciones se dieron a conocer por medio del Decreto Presidencial expedido el 6 de mayo del mismo año, con lo que se separa el Presupuesto de Egresos de la rendición de cuentas y se da reconocimiento constitucional a las auditorías de desempeño.

Con dichas reformas la ASF estaba facultada para supervisar no sólo el gasto de los recursos públicos federales, sino que también puede realizar revisiones más integrales que incluyen aspectos del desempeño de las instituciones referentes al cumplimiento de metas y objetivos, por lo que dicha entidad innovó con la realización de auditorías al desempeño, a fin de proporcionar una visión más clara de los resultados de la gestión pública.

John Ackerman considera que:

*“La ASF es el principal organismo de control externo a nivel federal, ya que en contraste con los órganos de control interno como la Secretaría de la Función Pública (SFP), la independencia de este organismo de su objeto de fiscalización le permite asumir una postura más fuerte para combatir la corrupción”.*<sup>44</sup>

La postura del mencionado investigador es pertinente si consideramos que con la labor de la ASF se fortalece la vigilancia externa del adecuado uso de los recursos públicos e incentiva el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas presupuestarios, con lo cual, se tiene un mecanismo institucional que inhibe los actos de corrupción y mejora el desempeño de las dependencias y entidades públicas.

### **2.1.2. Marco normativo y facultades**

En este apartado veremos las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que rigen la actuación de la ASF.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

---

<sup>43</sup> Decreto que reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008.

<sup>44</sup> Ackerman, John M, *Organismos Autónomos y Democracia. El caso de México*, Ed. Siglo Veintiuno Editores, México, 2007, p. 185.



Los artículos constitucionales que regulan la actividad fiscalizadora de la ASF son 73, 74, 78 y 79, en los cuales se menciona lo siguiente:

Artículo 73, fracción XXIV: faculta al Congreso de la Unión para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

Artículo 74, fracción II: señala la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión. Fracción VI: indica lo referente a la facultad de revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior<sup>45</sup>

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

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.<sup>46</sup>

La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:

---

<sup>45</sup> Párrafo reformado el 27 de mayo de 2015.

<sup>46</sup> La ASF se dejó de regirse conforme a los principios de anualidad y posterioridad, debido a las reformas realizadas en 2015, por lo que el informe deberá presentarse el 31 de octubre del año siguiente de la Cuenta Pública en revisión, y además se podrá revisar cuentas pasadas.

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la Auditoría Superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, en las situaciones que determine la Ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su Titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores.

II. Entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha Cámara. El Informe General Ejecutivo y

los informes individuales serán de carácter público y tendrán el contenido que determine la ley; estos últimos incluirán como mínimo el dictamen de su revisión, un apartado específico con las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación, así como las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

Para tal efecto, de manera previa a la presentación del Informe General Ejecutivo y de los informes individuales de auditoría, se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la Auditoría Superior de la Federación para la elaboración de los informes individuales de auditoría.

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

- Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación

Para regular los mencionados artículos constitucionales, se expidió la Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, para regular la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.

Esta ley establece que la fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades

fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables.

Asimismo, señala 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 al artículo 3 de la mencionada Ley, la revisión de la Cuenta Pública <sup>47/</sup> la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

Debido a que la ASF está facultada para realizar auditorías de desempeño, reconocidas constitucionalmente, se menciona el Acuerdo siguiente:

- Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño

El 31 de marzo de 2008 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) emitió el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), en el que se señalan los

---

<sup>47</sup> La Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal (Cuenta Pública) 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 de diputados sobre su gestión financiera para comprobar que la recaudación, administración, custodia y aplicación de los ingresos y egresos se ejercieron conforme a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

elementos metodológicos que permitan 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 indicadores estratégicos y de gestión, para:

- Conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales y el impacto social de los programas y de los proyectos.
- Identificar la eficiencia, economía, eficacia y calidad en la Administración Pública Federal.
- Aplicar las medidas conducentes, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano, y el cumplimiento de los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

Dicho Acuerdo establece en su artículo único, apartado IV, disposiciones específicas los siguientes aspectos:

- Los objetivos de los programas presupuestarios se deberán alinear con los objetivos, prioridades y estrategias del PND y de los programas que se deriven del mismo, así como con los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad que corresponda.
- Los indicadores de desempeño de los programas presupuestarios estarán alineados con el PND y los programas que se deriven del mismo, de conformidad con los niveles de objetivos previstos en la matriz de indicadores respectiva.
- Se definirán los indicadores de desempeño, estratégicos o de gestión, a los cuales se les dará seguimiento, servirán de base para la evaluación y apoyarán el funcionamiento del SED.
- Se determinarán las metas para los indicadores de desempeño de los programas presupuestarios y se elaborarán sus calendarios, los cuales deberán guardar congruencia con las asignaciones presupuestarias correspondientes.

- La información de los avances y resultados del ejercicio presupuestario se producirá de forma permanente y sistemática, lo que permitirá el monitoreo del avance físico, financiero y de desempeño de los programas presupuestarios.
- En el proceso de Seguimiento, Monitoreo e Informes del Ejercicio Presupuestario Se generará y proporcionará a la H. Cámara de Diputados la información de los resultados alcanzados en el cumplimiento de los objetivos y metas, así como la obtenida de las evaluaciones realizadas y del seguimiento a las mejoras derivadas de las mismas.
- Se pondrá a disposición de la H. Cámara de Diputados, de sus Comisiones Ordinarias y Especiales, de los Centros de Estudios y de la Auditoría Superior de la Federación, a través del portal de la Secretaría, la información del SED, y se atenderán los requerimientos de información que éstos formulen.

### **2.1.3. Misión y visión**

Para cumplir con los propósitos y mandato que le fijó el Poder Legislativo, la Auditoría Superior de la Federación ha orientado sus esfuerzos bajo un marco rector que sustentan y guían su actuación:

#### **- Misión**

La misión de la ASF es fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.

#### **- Visión**

Al llevar a cabo su misión, la ASF busca posicionarse como una institución objetiva e imparcial, técnicamente sólida y sujeta a un proceso de mejora

continua, cuyos productos puedan constituirse en un elemento central para el Poder Legislativo en la definición de las asignaciones presupuestarias de los programas, proyectos y políticas públicas. De esta manera, contribuirá a generar confianza en la ciudadanía respecto al manejo de los recursos y a fortalecer una cultura gubernamental de transparencia y rendición de cuentas.

Considero importante señalar que en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017 se establece como objetivo generar información que repercuta en el adecuado desarrollo y orientación de las políticas de gobierno, lo que a su vez influirá en el principal propósito del Estado de lograr un mayor bienestar social y fortalecerá la cultura de rendición de cuentas.

La importancia del trabajo que realiza la Auditoría Superior de la Federación radica en que ésta fiscaliza la gestión de los administradores públicos y agrega confiabilidad a su Rendición de cuentas como resultado de la revisión que lleva a cabo, con carácter imparcial y objetivo, además de que contribuye a fomentar la actuación responsable de los servidores públicos, y por ende, propicia la implantación de las mejores y sanas prácticas gubernamentales.

## **2.2. Evolución del sistema de auditoría gubernamental**

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

Los sistemas de auditoría ha ampliado su ámbito de actuación a lo largo de la historia, se ha dado el paso de asegurar la honestidad de los funcionarios de gobierno en la aplicación de los recursos a examinar los impactos de la acción pública, con el propósito de que el Estado se convierta en una organización eficiente y eficaz, encaminada a satisfacer la necesidades de la sociedad actual.

Hay registros que demuestran que existió la función de la auditoría en el siglo IV a.C. Sin embargo, la auditoría moderna se desarrolló en el siglo XIX cuando el crecimiento de las actividades del sector público tomó un rumbo tan complejo que una evaluación independiente y objetiva de la gestión financiera se tornó esencial.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el desafío de los gobiernos consistía en medir la eficacia y eficiencia de los trabajos de reconstrucción, por lo que los gobiernos se dieron a la tarea de contratar a los mejores académicos de las universidades. La Universidad de Chicago marcó el rumbo de la metodología de evaluación, conocida como “Escuela de Chicago”, la cual propuso los seis conceptos fundamentales que caracterizan a la auditoría de desempeño<sup>48</sup>, que buscaban responder a diversas preguntas:

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

En México originalmente no se tenía una visión de gobierno caracterizada por la planeación y presupuestación con base en resultados, ni de evaluación gubernamental y de desempeño.

La Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, en vigor desde 1935 hasta 1976, no permitía determinar la eficiencia de la gestión presupuestal e impedía localizar las duplicaciones de funciones y de erogaciones. En 1974 se

---

<sup>48</sup> De acuerdo con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, ISSAI 300, las auditorías de desempeño enfocan en determinar si las intervenciones, programas e instituciones se desempeñan en conformidad con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y si existen áreas de mejora. El desempeño se examina contra los criterios adecuados; por ende, conlleva el análisis de las causas de las desviaciones de estos criterios u otros problemas. Su objetivo es responder a preguntas clave de auditoría y proporcionar recomendaciones de mejora.



inició una etapa de transición de orientación programática, y en diciembre de 1976 se expidió una nueva que implantó el Presupuesto por Programas (PPP). Para 1977, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público racionalizó la gestión pública al implantar la presupuestación por programas fundados en costos, de acuerdo con los objetivos y metas de cada entidad gubernamental.<sup>49</sup>

“A partir de 2006 se introdujeron cambios sustantivos en el país; se establecieron obligaciones para evaluar los resultados de los programas sociales y los logros obtenidos por las entidades federativas y los municipios con recursos federales, por lo que desde entonces, y a la fecha, se ha trabajado intensamente para la implantación de un Presupuesto Basado en Resultados (PbR).”<sup>50</sup>

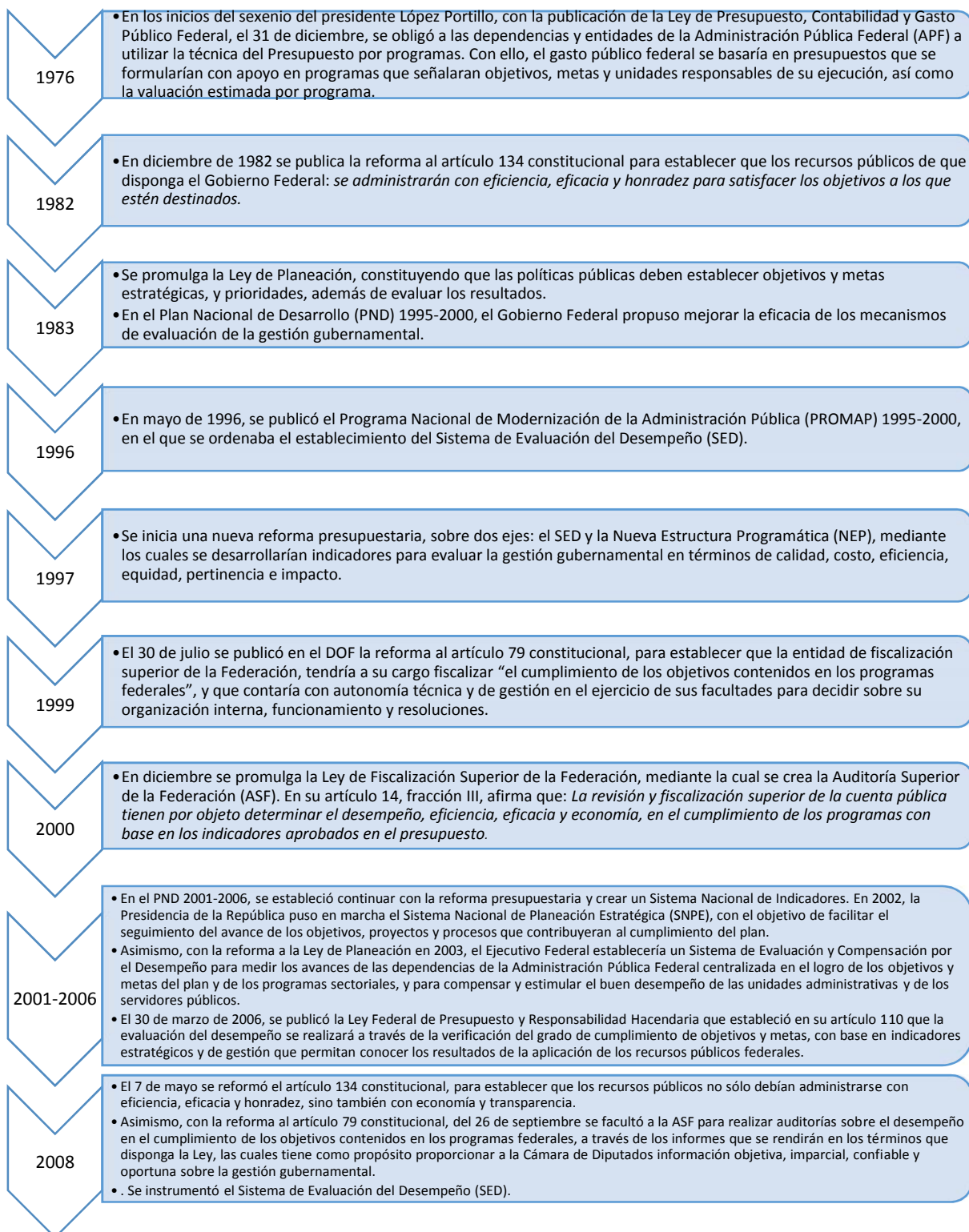
Los antecedentes históricos y jurídicos que marcaron el inicio de la implantación de las auditorías de desempeño en México comienzan a finales de la década de los 70, como se muestra a continuación:

---

<sup>49</sup> Chapoy Bonifaz Chapoy B., Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz, *Planeación, Programación y Presupuestación*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2003, p. 102-121.

<sup>50</sup> Dionisio Pérez-Jácome Friscione, *Presupuesto basado en resultados: origen y aplicación en México*, consultado en: [http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Documents/Pbr\\_Mex\\_02072012.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf)

#### Ilustración 4. Proceso histórico que permite la implantación de las auditorías de desempeño



Fuente: elaboración propia con base en: Márquez Uribe, Marisela, *Las Auditorías de Desempeño a cargo de la ASF*, México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 2009, p. 1-5, y Marco Operativo de la Auditoría Especial de Desempeño, ASF-AED, 2011.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, durante el gobierno de López Portillo, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo el tema de la evaluación del desempeño mantuvo un lugar importante entre las medidas de reforma del sector público, que fueron abriendo camino para la implantación de indicadores de desempeño que permitan medir los logros de la actividad gubernamental. Fue en el sexenio de Vicente Fox cuando se empezó a estructurar una política de evaluación y mejora del gobierno federal, y durante el mandato de Felipe Calderón cuando se instrumentó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Después de ese sexenio no hubo cambios importantes hasta 2015, cuando se reformó el artículo 79 constitucional para suprimir los principios de posterioridad y anualidad de la fiscalización superior, reducir el tiempo de entrega de los informes y para poder auditar cuentas públicas pasadas.<sup>51</sup>

El SED busca estructurar un esquema de evaluación homogéneo para todos los programas gubernamentales en el que se medirá su éxito sobre la base de una serie de indicadores de desempeño, los cuales se encontrarán alineados a los objetivos estratégicos de cada dependencia responsable, así como de las prioridades enmarcadas en el Plan Nacional de Desarrollo; el objetivo era favorecer una nueva racionalidad en el gasto público que refleje la efectividad y eficacia de cada programa público. La finalidad de esta política es mejorar el desempeño gubernamental y fortalecer la rendición de cuentas a la ciudadanía.<sup>52</sup>

La NGP ha servido de pauta discursiva e instrumental en procesos de modernización administrativa, pues “si nos remitimos a los componentes valorativos de la NGP propuestos por Hood (1991) es posible reconocer que la evaluación del desempeño en México incorpora tres elementos básicos (establecimiento de estándares y medidas explícitas de desempeño, mayor

---

<sup>51</sup> Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.

<sup>52</sup> Dussauge Laguna Mauricio, *Combate a la corrupción y rendición de cuentas 1982-2010*, en: “Los grandes problemas de México”, IV Política, edición abreviada, COLMEX, México, 2012, p. 130-131.

énfasis en el control de impactos y mayor peso en la disciplina y parsimonia en el uso de los resultados”.<sup>53</sup>

La Nueva Estructura Programática y el Sistema de Evaluación del Desempeño se instituyen a partir de la reforma presupuestaria de 1997, y va acompañada con la implantación del Presupuesto por programas (clasificación programática). [ASF, 2009: 85,93] En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2008, el ejecutivo federal señaló que el presupuesto basado en resultados permitirá mejorar el impacto y la calidad del gasto público, así como la rendición de cuentas y la transparencia, y resaltó que para lograr lo anterior “se realizará una permanente evaluación del desempeño que permita realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas presupuestarios, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores que permitan conocer el impacto social de los programas y proyectos”.<sup>54</sup>

En 2007 se inició la aplicación de un esquema general de evaluaciones bajo una visión más integral que apunta a mejorar la gestión de los programas federales, lo que redundará en mejores resultados en el cumplimiento de los objetivos y metas de las acciones gubernamentales, en un esquema de gobierno basado en resultados.<sup>55</sup>

Con la introducción de la categoría de Programa Presupuestario (Pp) fue posible la identificación directa de los programas y actividades de cada dependencia o entidad y sus unidades responsables que participan, por lo que ahora se puede identificar a los ejecutores del gasto por las acciones que realizan. Con la categoría que de Pp que se introdujo en la estructura programática (en 2008) ya es posible asociar las actividades institucionales con las prioridades programáticas.

---

<sup>53</sup> González Arreola Alejandro (coordinador), Op. Cit., p. 46 y 47.

<sup>54</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, México, 2008, p.3.

<sup>55</sup> Domínguez Moisés y Zermeño Fabiola, *Análisis del esquema de evaluación de programas federales sociales implementado en 2007: el Programa Anual de Evaluación y la Matriz de Marco Lógico*, en: ¿Gobernar por Resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano, GESDOC A.C., México, 2008, p. 88.

En septiembre del mismo año inicia el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 con el propósito de promover la modernización de la Gestión Pública.

En 2013 se inicia el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM) 2013-2018<sup>56</sup> en el que se plasma la visión de contar con un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios, en torno a un gobierno orientado a resultados.

El PGCM instrumenta estrategias y líneas de acción en cinco objetivos:

- a) Impulsar un gobierno abierto para fomentar la rendición de cuentas en la Administración Pública Federal.
- b) Fortalecer el presupuesto basado en resultados
- c) Optimizar el uso de recursos en la administración pública
- d) Mejorar la gestión pública gubernamental
- e) Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelera la inserción de México en la sociedad de la información y del conocimiento.

Para Mauricio Dussauge, las fortalezas de la evaluación de desempeño en México son, por una parte, que la estrategia de evaluación se encuentra fundada en instrumentos normativos de aplicación general (leyes, acuerdos o lineamientos), lo cual denota cierto grado de institucionalización; y además, son los ejercicios de evaluación al desempeño que sirven al propósito de la rendición de cuentas vertical y horizontal, y a la mejora de las organizaciones y programas gubernamentales.<sup>57</sup>

El esquema mexicano de evaluación del desempeño parte de la premisa de alinear los mecanismos programáticos y organizacionales de la administración pública con las líneas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) con el fin de alcanzar los objetivos que redunden en la solución de los principales problemas públicos del país. Los indicadores que establezcan las dependencias y

---

<sup>56</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2012.

<sup>57</sup> Dussauge Laguna Mauricio, *Op. Cit.*, p. 131.

entidades deberán ser estratégicos y de gestión, los primeros deberán estar alineados a las prioridades del gobierno federal, mientras que los de gestión deberán referirse a las acciones que deberán realizarse para alcanzar los fines.

Una vez que las instituciones del país han consolidado su listado de objetivos estratégicos y de gestión, el siguiente paso es la elaboración de una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), la cual se encuentra marcada bajo la Metodología del Marco Lógico (MML).<sup>58</sup>

La MML ha servido de herramienta para establecer una concordancia entre los objetivos y metas por alcanzar. También, la MIR ha sido una herramienta para alinear los programas presupuestarios con el Plan Nacional de Desarrollo y a la vez, organiza los objetivos, indicadores y metas en la estructura programática, vinculados al Programa presupuestario.

Bonnefoy y Armijo consideran que las principales dificultades en el diseño y uso de indicadores en nuestro país son tres: 1) que todavía existe una cultura organizacional caracterizada por el modelo burocrático-tradicional, 2) la falta de un sistema de profesionalización del servicio público en los tres ámbitos de gobierno y, 3) la falta de procedimientos transparentes y confiables en la administración pública; lo anterior, aunado a que existen dificultades técnicas propias de la construcción de los indicadores. Dichas dificultades representan un riesgo para la realización de una evaluación sobre el diseño, gestión y resultados de la acción gubernamental.

Los indicadores son “medidas que describen cuan bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución”.<sup>59</sup>

Con la implementación de los indicadores de desempeño en el sector gubernamental se ha contribuido significativamente a la consolidación del modelo de gestión orientado a resultados y a la rendición de cuentas efectiva, además de

---

<sup>58</sup> González Arreola Alejandro (coordinador), *¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano*, GESDOC A.C., México, 2008, p. 53.

<sup>59</sup> Cristóbal Bonnefoy Juan y Armijo Marianela, *Indicadores de desempeño en el sector público*, ILPES/CEPAL, Santiago de Chile, 2005, p.23.

que con las auditorías de desempeño se ha generado información de utilidad para la toma de decisiones.

Considero que el uso y diseño de los indicadores de desempeño ha permitido conocer sobre la eficacia, eficiencia y economía de los programas y políticas públicas.

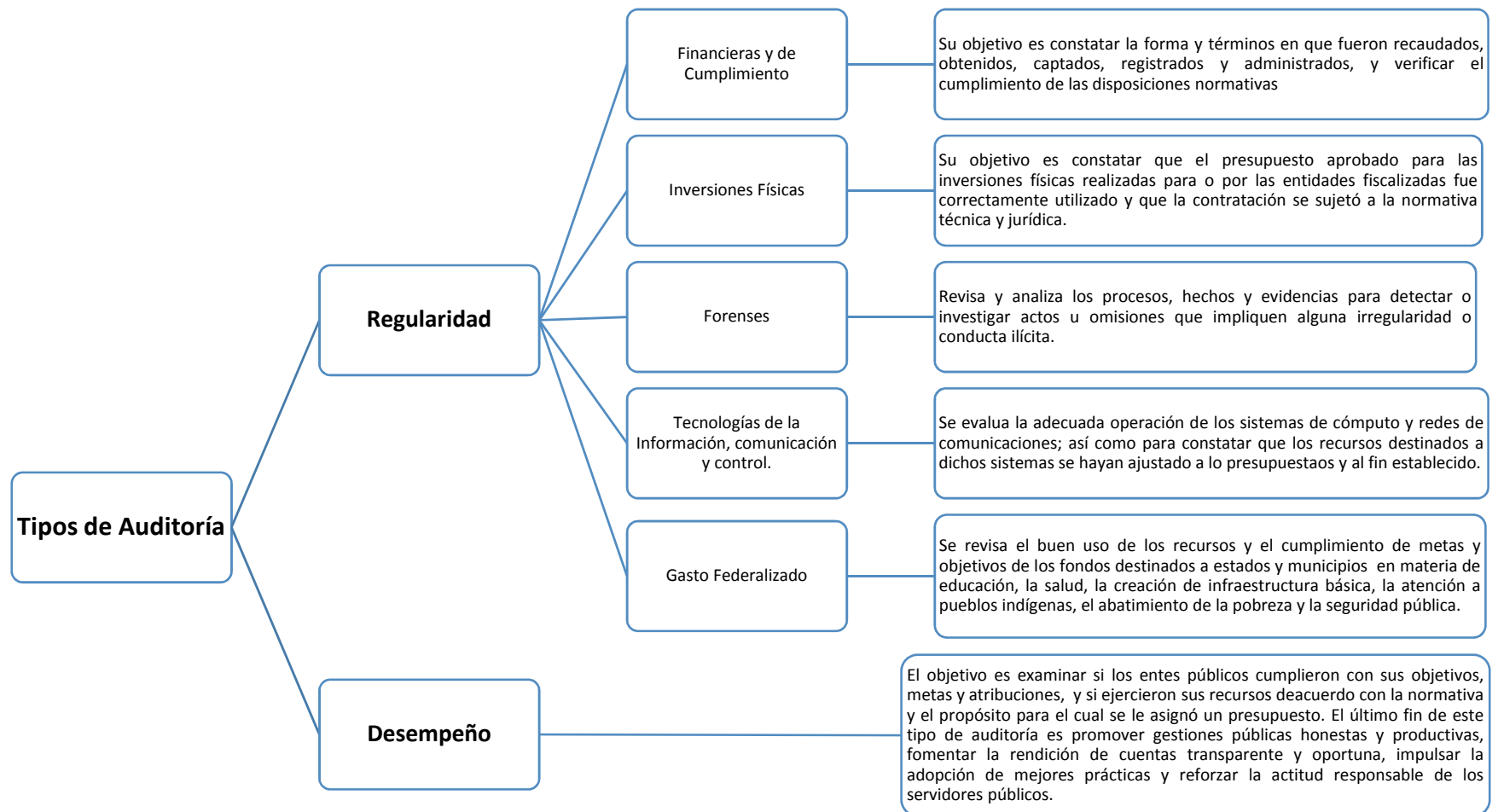
### **2.3. Tipo de auditorías realizadas en la Auditoría Superior de la Federación**

En México, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (Cuenta Pública) es uno de los principales instrumentos de la rendición de cuentas, el cual deberá contener, conforme al artículo 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, información contable, presupuestaria y programática. La ASF tiene por mandato fiscalizar la Cuenta Pública por medio de la realización de auditorías.

Con las auditorías se revisa si los organismos públicos cumplen con sus objetivos, para lo cual los auditores recopilan y analizan información, así como mecanismos de control, siendo así que las actividades de auditoría forma parte de la base de la conformación de la confianza del público en el gobierno.

De acuerdo con el Reglamento Interior de la ASF, se pueden realizar las auditorías de:

**Ilustración 5. Tipos de auditorías que realiza la Auditoría Superior de la Federación**



Fuente: elaboración propia con base en: Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 2013, y Marco operativo de la Auditoría Especial de Desempeño, 2011.



Como se desprende del cuadro anterior, el tipo de auditorías practicadas por la ASF se pueden clasificar, de manera general, en dos: de regularidad y de desempeño. En éstas últimas la revisión que se realiza es en torno al cumplimiento de objetivos y metas, por lo que no implica revisiones financieras; las auditorías de regularidad se refieren a la acción de verificar que las entidades fiscalizadas recauden, capten, administren, ejerzan y apliquen los recursos públicos, conforme a los programas y montos aprobados por la Cámara de Diputados.

Debido a que uno de los objetivos de la fiscalización (conforme al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, la Auditoría Superior de la Federación realiza auditorías de desempeño, las cuales se ocupan de examinar la eficacia, eficiencia, economía, calidad en el servicio, ciudadano usuario y competencia de los actores.

De acuerdo con el Reglamento Interior de la ASF, artículos 7 y 9, la Auditoría Especial de Desempeño (AED) se estructurará de la manera siguiente:

**Ilustración 6. Organigrama de la Auditoría Especial de Desempeño**



Fuente: Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 2013, y página web: [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)

La AED es el área encargada de realizar auditorías de desempeño a todo aquel que ejerza recursos públicos federales de las finalidades al desarrollo económico,

social, gobierno y finanzas, y a los Programas presupuestarios (Pp). Cabe señalar que el estudio de caso, que se presenta en el capítulo cuatro, corresponde al Programa presupuestario B001, de la finalidad al desarrollo social, dicho programa fue auditado en la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas presupuestarios.

### **Reflexión capitular**

Desde la época de la colonia existían mecanismos de control y revisión sobre las cuentas públicas. La primera Constitución General de la República (1824) ya establecía la obligatoriedad del Poder Ejecutivo de rendir cuentas del ejercicio de los recursos que manejaba y mandató la fiscalización superior como facultad del Poder Legislativo.

El principal antecedente de la ASF es la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual tenía facultades limitadas para la revisión del cumplimiento de la normativa en la aplicación de los recursos económicos y los resultados de la gestión financiera.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es un órgano especializado de la Cámara de Diputados que tiene autonomía técnica y de gestión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 79 constitucional, es la Entidad de Fiscalización Superior encargada de fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión a los órganos constitucionalmente autónomos, entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales (incluyendo a los particulares).

La ASF cuenta con mayores atribuciones para fiscalizar a todo aquel que ejerza recursos públicos. Los tipos de auditoría que realiza esta Entidad de Fiscalización Superior se clasifican en dos grupos: las de regularidad y desempeño, por medio de las cuales la institución busca generar información relevante sobre el manejo, aplicación y resultados de los impuestos que paga la ciudadanía.

### **Capítulo III.- Las auditorías de desempeño**

En el sector público la palabra “desempeño” es un concepto relativamente nuevo, pero normalmente comprende tanto la eficiencia<sup>60</sup> como la eficacia<sup>61</sup> de una actividad. Para examinar lo anterior, se han desarrollado diversos instrumentos, de entre los cuales destacan las auditorías de desempeño.<sup>62</sup>

Las auditorías de desempeño en México se han convertido en un aspecto fundamental para hacer efectiva la rendición de cuentas. Cuando los recursos económicos son escasos, es necesario contar con herramientas que permitan saber si dichos recursos se están invirtiendo de la mejor manera y conocer si se logran los resultados para los que fueron destinados, es decir, si se cumplieron de forma económica, eficiente y eficaz las metas propuestas en los programas o proyectos establecidos.

Este tipo de auditoría trasciende la mera revisión de los recursos públicos porque verifican y evalúan la forma y el grado de cumplimiento de los objetivos y metas de los programas públicos federales, así como de las entidades o dependencias responsables. Asimismo, considero que estas auditorías, además de contribuir al control legal, tienen una utilidad práctica que facilitan el aprendizaje organizacional y político.

#### **3.1. Definición**

Conforme a las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por sus siglas en inglés), emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés), la auditoría de desempeño es “una revisión independiente, objetiva y confiable sobre si las acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades u

---

<sup>60</sup> La eficiencia se refiere a los procesos operativos y de gestión.

<sup>61</sup> La eficacia se mide por el grado de cumplimiento de los objetivos.

<sup>62</sup> Bonnefoy Juan Cristóbal y Armijo Marianela, *Indicadores de desempeño en el sector público*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL, Chile, 2005, p. 22.

organizaciones del gobierno operan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y sobre si existen áreas de mejora.”<sup>63</sup> Por lo anterior, considero que por medio de las auditorías de desempeño se puede saber si la labor de la administración pública cumple con sus objetivos o no y ayuda a identificar las posibles desviaciones de los programas y a corregirlas.

El Marco Operativo de la Auditoría Especial de Desempeño de la ASF, señala que este tipo de auditoría consiste en el examen objetivo, sistemático, multidisciplinario, propositivo, organizado, independiente y comparativo, tanto de las actividades gubernamentales enfocadas a la ejecución de una política pública general, sectorial o regional, como de aquellas inherentes al funcionamiento de los entes públicos federales, a nivel institucional, de programa, proyecto o unidad administrativa. Miden el impacto social de la gestión pública y comparan lo propuesto por las políticas públicas con lo alcanzado realmente.<sup>64</sup>

La auditoría de desempeño es un proceso de revisión:

- **Objetivo:** trata de describir y explicar los fenómenos sin prejuicios o intereses generados sobre el objeto o sujeto fiscalizado; es también objetivo porque todas las conclusiones están basadas en evidencias suficientes, competentes, relevantes y pertinentes.
- **Sistemático:** utiliza los métodos y las técnicas de las ciencias sociales para obtener sus evidencias.
- **Multidisciplinario:** se realiza con la aplicación de los conocimientos de varias disciplinas académicas. Según la materia o especialidad de que trate la revisión.
- **Propositivo:** los juicios sobre la materia fiscalizada están orientados a la búsqueda de las mejores y sanas prácticas gubernamentales, más que a sancionar o reprobar los resultados de los programas.

---

<sup>63</sup> INTOSAI, ISSAI 300, *Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño*, Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, p. 2.

<sup>64</sup> La auditoría de desempeño es una evaluación en tanto que ésta se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos; además de que su metodología responde a criterios de validez y fiabilidad.

- Organizado: la planeación y ejecución obedece a un razonamiento lógico, normado con los estrictos cánones de la investigación social aplicada.
- Independiente: no intervienen intereses ajenos al grupo auditor más que la razón y objetividad.
- Comparativo: mide el impacto social de la gestión pública y compara lo propuesto con lo realmente alcanzado.

Dicho examen incluye la identificación de fortalezas y oportunidades de mejora de las entidades responsables de la ejecución de los programas y proyectos. El último fin de este tipo de evaluaciones es promover gestiones públicas honestas y productivas, fomentar la rendición de cuentas transparente y oportuna, impulsar la adopción de mejores prácticas, y reforzar la actitud responsable de los servidores públicos.<sup>65</sup>

### **3.2. Principales referentes normativos de la administración por resultados y de las auditorías de desempeño**

Este tipo de auditorías se sustentan en los artículos 74 constitucional, en el que se indica que la Cámara de Diputados tiene la atribución de revisar la Cuenta Pública con objeto de verificar el cumplimiento de objetivos contenidos en los programas; y artículo 79, donde se señala que la ASF tiene a su cargo realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.

La administración por resultados se sustenta en el artículo 134 constitucional, ya que se señala que los recursos del Estado se administrarán con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. De acuerdo con la Tesis de Jurisprudencia sobre el precepto de gasto público establecido en dicho artículo, la eficacia consiste en lograr las metas estimadas; la eficiencia en disponer de los medios para lograr los

---

<sup>65</sup> Auditoría Superior de la Federación, *Normatividad Institucional para la Fiscalización de la Gestión Gubernamental*, Marco Rector. Normas y esquema operativo, ASF, México, 2011. p. 63

finés programáticos presupuestarios; y, la economía busca las mejores condiciones para el Estado.

El artículo 3 de la Ley de Planeación indica que mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, y se evaluarán resultados.

El artículo 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental establece que la información presupuestaria y programática de la Cuenta Pública deberá relacionarse con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo. Para ello deberán utilizar indicadores que permitan determinar el cumplimiento de las metas y objetivos de cada uno de los programas; y en su artículo 72 se indica que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) dará acceso a la ASF al sistema de información con el propósito de que pueda verificar los resultados obtenidos con los recursos federales.

El artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que será responsabilidad de los servidores públicos ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en esta ley, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público.

El artículo 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria indica que los ejecutores de gasto serán responsables de la administración por resultados, y para ello deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas. Y en su artículo 111 se señala que el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) será obligatorio para los ejecutores de gasto e incorporarán indicadores para evaluar los resultados, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos y en la satisfacción del ciudadano.

En el artículo 1 de la Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación (LFRCF) se señala que la fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto practicar auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de

los objetivos y metas de los programas federales. En el artículo 12 del mismo ordenamiento legal se establece la realización de auditorías de desempeño, para verificar la eficacia, eficiencia y economía, así como su efecto o la consecuencia en las condiciones sociales.

En el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 303, se señala que los indicadores del desempeño son la base del funcionamiento del SED, mismo que será obligatorio para los ejecutores de gasto. Los indicadores serán de dos tipos: estratégicos y de gestión, y serán expresados en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad.

Con base en lo anterior, los principales referentes normativos-conceptuales para las auditorías de desempeño son:

- Eficacia
- Eficiencia
- Economía

Dichos conceptos se vuelven las principales líneas de revisión. De este modo, las auditorías de desempeño verifican que se cumpla con lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, referente al destino y ejercicio de los recursos públicos, de las metas y objetivos establecidos; examinando a su vez, la eficacia, eficiencia y economía. El objetivo es impulsar el cumplimiento de objetivos y metas.

### **3.3. Características**

La auditoría de desempeño es la fiscalización basada en resultados<sup>66</sup> que comprenden la revisión de seis vertientes:

1. Problema público
2. Diseño
3. Consistencia interna

---

<sup>66</sup> Salcedo Aquino Roberto, *La fiscalización por resultados. V Encuentro Nacional de auditores de desempeño*, Ponencia presentada en Puebla, México, el 5 de junio de 2014.

4. Implantación
5. Atribuciones
6. Efectos y resultados

Las preguntas fundamentales que debe realizar un auditor de desempeño son: ¿qué hace?, ¿cómo lo hace? y ¿para qué lo hace?

**Ilustración 7. Aspectos a revisar en una auditoría de desempeño**

|                    |   |
|--------------------|---|
| ¿Qué hace?         | Se pretende saber si con el programa se da un subsidio, otorga un bien, brinda un servicio, etc.  |
| ¿Cómo lo hace?     | Conlleva a los referentes de eficiencia, economía, calidad del bien o servicio.   |
| ¿Para qué lo hace? | Se pretende saber el motivo por el cual opera un programa presupuestario, cómo están las cosas, el deber ser y cómo queremos que estén. |

Fuente: elaboración propia con base en lo expuesto en la conferencia "Impactos de las auditorías de desempeño", presentada por el Lic. Roberto Salcedo Aquino en Puebla, México, el 5 de junio de 2014.

Las auditorías de desempeño incluyen recomendaciones sobre los hallazgos detectados con la finalidad de señalar aspectos susceptibles de mejora, cuya atención permita incrementar la eficacia, eficiencia y economía de los programas auditados. En éstas, no sólo se revisan los informes proporcionados por el gobierno, sino que además se comprueba y verifica el cumplimiento de los objetivos y metas reportados en los informes de Rendición de cuentas, a partir de lo cual, se generan mayores argumentos sobre el desempeño de las dependencias y entidades de la administración pública.

En las auditorías de desempeño se revisa que la Matriz de Indicadores para Resultados esté diseñada conforme a las atribuciones de las instituciones y a los objetivos de los programas, además de que se verifica el grado de atención del programa público que pretende mitigarse; y se da veracidad de lo informado en los diferentes documentos de rendición de cuentas.



Las auditorías de desempeño significan auditorías de resultados pues en los informes se presenta qué resultados está teniendo el programa con el presupuesto asignado y con lo que hace.

El alcance de las auditorías de desempeño debe comprender lo siguiente:<sup>67</sup>

- Evaluar los indicadores de desempeño con los que cuenta la entidad.
- Evaluar el cumplimiento de las leyes y regulaciones establecidas.
- Evaluar si la entidad fiscalizada está alcanzando los resultados deseados.
- Evaluar la pertinencia de los sistemas de control con los que cuenta las instituciones para medir, reportar y monitorear la efectividad de la política o programa.
- Identificar los factores que inhiben el desempeño satisfactorio en la gestión de las instituciones.
- Evaluar si las acciones realizadas por las instituciones en términos del cumplimiento de la política o programa
- ofrecen los resultados esperados de manera eficiente y a un menor costo.
- Identificar las áreas de oportunidad de los entes públicos responsables de su ejecución.

En el Marco Operativo de la Auditoría Especial de Desempeño se señala que “la revisión cuantitativa permite al equipo auditor alcanzar conclusiones con un grado conocido de confianza acerca de la extensión y la distribución del fenómeno”<sup>68</sup>, y “la revisión cualitativa posibilita al auditor alcanzar conclusiones sobre la percepción que tienen los beneficiarios del programa y el grado de satisfacción que establece la política pública”<sup>69</sup>; por lo que la revisión cuantitativa y cualitativa son necesarios para los trabajos de auditoría, ya que cada uno ofrece elementos que son complementarios para la evaluación del estado que guarda el problema

---

<sup>67</sup> Gurza Curiel, Eduardo: *Auditorías de Desempeño*, Auditoría Superior de la Federación, ASF-AED, México 2010, p. 6 y 7.

<sup>68</sup> Auditoría Superior de la Federación, *Marco Operativo*, 3ª edición, ASF-AED, México, 2011, p. 323.

<sup>69</sup> *idem*.

que dio origen a la política pública y para determinar el valor de la acción gubernamental.

Las auditorías de desempeño se apoyan de un enfoque cualitativo (que se realiza por medio de la observación, descripción y análisis de las variables involucradas) y cuantitativo (el cual hace uso de técnicas de medición y cuantificación), por medio de los cuales se obtendrán los datos numéricos útiles para explicar los fenómenos sociales estudiados, y a su vez se tendrá una interpretación y un análisis de los mismos que proveerán de conocimientos relevantes y veraces. Dicho enfoque permite obtener datos numéricos e información sobre las características o aspectos de los hallazgos, para que así, los resultados de auditoría sean objetivos, completos y relevantes.

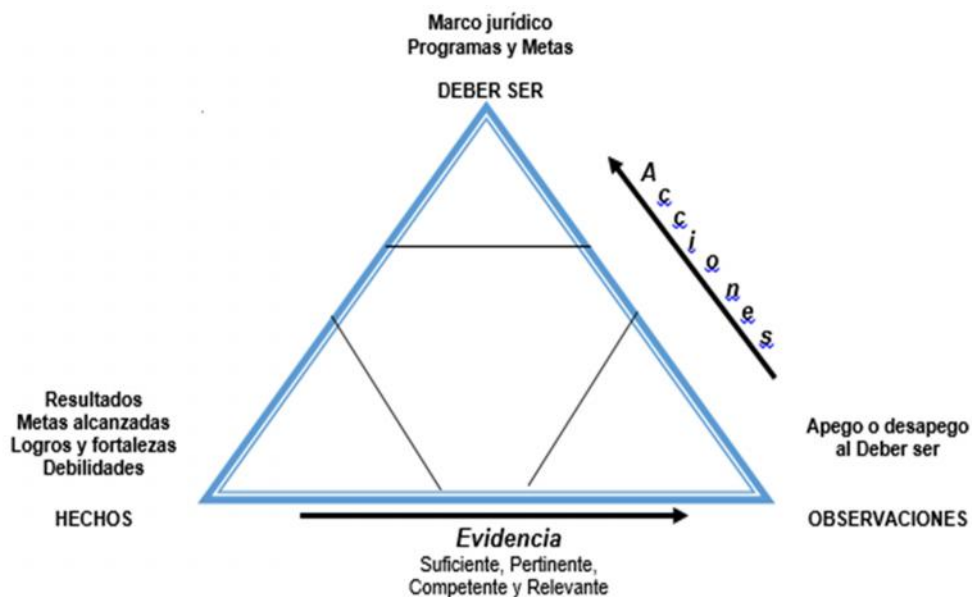
En cuanto a la metodología desarrollada por la ASF, John M. Ackerman, en su estudio denominado *Organismos Autónomos y Democracia: el caso de México*, señala que: “la ASF se ha movilizó de manera proactiva en algunas áreas clave. Un buen ejemplo es la metodología que ha desarrollado para la realización de las auditorías de desempeño. La ASF ha reunido a un equipo interdisciplinario (...) para realizar una evaluación completa de los procedimientos y resultados del gobierno para cada auditoría”.<sup>70</sup>

Los resultados de una auditoría de desempeño deben estar vinculados con los objetivos de la auditoría y sustentados en evidencias; asimismo, deben cumplir con una estructura triádica que muestra: el deber ser, el cual se refiere a los ordenamientos legales que rigen la actuación de las entidades públicas; el ser, que son los hechos que resultan de captar, procesar y analizar la evidencia; y la observación, es la opinión fundamentada del auditor respecto del cumplimiento del marco jurídico, objetivos y metas, conforme se muestra en el siguiente diagrama:

---

<sup>70</sup>Ackerman, John M, *Organismos Autónomos y Democracia. El caso de México*, Ed. Siglo Veintiuno Editores México, México, 2007, p. 253.

### Ilustración 8. Estructura triádica en una auditoría de desempeño



Fuente: Auditoría Superior de la Federación. *Marco Operativo de la Auditoría Especial de Desempeño*, 2011.

Los resultados se refieren a los hechos o hallazgos determinados con base en la comparación con el deber ser, es decir, se compara lo que se hizo respecto de lo que se debió hacer. Éstos se demostrarán con evidencia suficiente, competente, relevante y pertinente, respecto del mandato legal normativo y los estándares utilizados.

*“La evidencia se define como el conjunto de elementos lógicos, sistemáticos y argumentativos que aportan las pruebas obtenidas a través del proceso metodológico de la auditoría, que proporcionan el sustento suficiente, competente, relevante y pertinente para que un auditor esté en posibilidad razonable y convincente de emitir una opinión debidamente fundamentada sobre el tema auditado”.*<sup>71</sup>

De lo anterior, se precisa que los resultados deben estar sustentados en las funciones, atribuciones y obligaciones de los ejecutores de la política pública,

<sup>71</sup> Auditoría Superior de la Federación, *Normativa Institucional para la Fiscalización de la Gestión Gubernamental. Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño Numero 3. El resultado: el onus probandi*, ASF, México 2011.

programa o proyecto, de conformidad con sus objetivos y metas establecidos en los documentos oficiales.

Por lo tanto, las evidencias deben ser:

- Suficientes: cuando se obtiene la cantidad necesaria para sustentar las observaciones, conclusiones y recomendaciones.
- Competente: cuando es de calidad, válida y confiable, es decir, que esté debidamente acreditada por la entidad fiscalizada responsable de generarla.
- Relevante: cuando es importante, sobresaliente, coherente y tiene relación lógica con los hechos para poder sostener la opinión del auditor.
- Pertinente: cuando se relaciona con la materia auditada.

Las pruebas pueden clasificarse en cuatro grupos:

- Materiales: cuando la observación de un estado material o el examen de bienes es decisiva para lograr los objetivos de la auditoría, tendrá que ser confirmada. Para lograrlo, los auditores deben realizar la observación directa de los materiales o bienes acompañados de un representante de la entidad fiscalizada.
- Orales: se refiere a las manifestaciones que proceden de las encuestas y entrevistas, las cuales pueden proporcionar importantes indicios que no pudieran obtenerse a través de otras pruebas de auditoría.
- Documentales: es la forma más común de obtener pruebas, las cuales abarcan cartas, oficios, memorandos, registros, facturas, contratos, procedimientos, programas e informes, entre otros.
- Analíticas: surgen del análisis y verificación de los datos numéricos tales como cálculos, tendencias y razones aritméticas.

Considero que para que una auditoría pueda ser considerada como “objetiva” debe tener la evidencia que se caracterice por su suficiencia, competencia, relevancia y pertinencia, sustentada en alguna prueba que la fundamente.

Aunque en el desarrollo del presente trabajo se han abordado las definiciones de fiscalización, auditoría y evaluación, es pertinente hacer una aclaración sobre los alcances y límites que tiene cada una de ellas; lo cual se muestra a continuación:

Ilustración 9. Tres acciones de control: fiscalizar, auditar y evaluar

| Concepto          | Definición  | Características  | Alcances y limitaciones  |
|-------------------|---|--|--|
| <b>Fiscalizar</b> | Se revisa si la gestión de los recursos públicos se ha desarrollado de conformidad con las normas y disposiciones vigentes.   | Los órganos fiscalizadores se concentraban en el cumplimiento de la legalidad y en los aspectos financieros generados de las aplicaciones presupuestarias.   | Sólo tiene la función de vigilar que el gasto se ejerza adecuadamente y se aplique según lo comprometido. Las dependencias gubernamentales generalmente perciben la evaluación con cierto recelo.  |
| <b>Auditar</b>    | Examinar la gestión económica de una entidad, a fin de comprobar si se ajusta a lo establecido por la ley o la costumbre.<br><br>Para el caso de una <i>auditoría de desempeño</i> significa: una actividad basada en el conocimiento, requiere flexibilidad, imaginación y habilidades analíticas, diferentes a las de una auditoría financiera. | Las auditorías se han convertido en una técnica de control que permite examinar y evaluar la eficiencia de los resultados de un organismo social con relación a sus metas fijadas.<br><br>El método de la auditoría se basa en investigación, consulta, revisión, verificación, recopilación y evaluación de la información institucional con el objetivo de valorar el grado de cumplimiento de los criterios del funcionamiento con los que la propia organización se ha dotado, o bien lo que está obligada a seguir. | La auditoría en el sector público proporciona a los órganos legislativos, de supervisión y al público en general información y evaluaciones independientes y objetivas concernientes a la administración y el desempeño de las políticas, programas u operaciones gubernamentales.<br><br>Tienen la función de asegurar que los programas gubernamentales cumplan sus objetivos y propiciar la excelencia en el desempeño público.<br><br>El trabajo del auditor se orienta a realizar un ejercicio estratégico con el fin de profundizar la eficacia del control y reportar en tiempo y forma el gasto público. Las auditorías coadyuvan a detectar desviaciones y pueden dar pistas sobre un riesgo de corrupción, pero sus efectos son más bien correctivos, pues sólo pueden apuntar y obtener indicios respecto de debilidades que pueden ser fuente de corrupción. |

| Concepto              | Definición  | Características  | Alcances y limitaciones  |
|-----------------------|---|--|--|
| <p><b>Evaluar</b></p> | <p>La evaluación tiende a constituirse como una nueva disciplina en el ámbito de las políticas públicas “que se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos”.</p> <p>En el caso de la evaluación de programas sociales “es un proceso (temporalidad) y una mezcla que retoma elementos tanto del pensamiento científico como de la acción, tanto de los saberes prácticos. Por eso su metodología tiene que responder a criterios de validez y de fiabilidad (...). No se trata de valorar las capacidades individuales de la gente, sino los recursos y las capacidades sociales –aprendidas, organizadas y coordinadas- adquiridas por el conjunto de los actores para la realización de un proyectos colectivo”.</p> | <p>La actividad evaluadora permite al Estado, gobernantes, y ciudadanos, disponer de una mayor información acerca de las consecuencias de sus decisiones y acciones.</p> | <p>La evaluación debería ser considerada por el poder político como un aporte en el proceso de decisión y no como un contrapoder que busca entorpecer su acción.</p> |

Fuente: elaboración propia con base en: Diccionario de la Real Academia Española; Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, *Fiscalización Superior Comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*, México, 2005; INTOSAI, ISAI 100, *Principios fundamentales de Auditoría del Sector Público*; INTOSAI, ISAI 300, *Principios fundamentales de la Auditoría de desempeño*, y André-Noël Roth Deubel. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, tercera reimpresión, Bogotá, 2006.

Como se desprende del cuadro anterior, no es lo mismo fiscalizar, auditar y evaluar, ya que cada uno tiene límites y alcances diferentes; sin embargo, los tres conceptos constituyen una forma de control sobre las actividades que realiza una organización, pues implican un ejercicio de revisión.

Tradicionalmente existen tres tipos de evaluación<sup>72</sup>:

1. Ex ante: la que se realiza antes de una acción.
2. Concomitante: la que acompaña la puesta en marcha de la acción pública.
3. Ex post: se realiza posteriormente a la ejecución de la acción.

Si bien, podríamos ubicar el proceso de fiscalización, por medio de la realización de auditorías, en el tipo de evaluación “ex post”, pues se trata de una revisión retrospectiva que analiza los resultados de un programa o una política una vez efectuada su implantación, para André-Noel Roth “La auditoría es un instrumento de control de gestión y, en este sentido, es un elemento particular dentro de un proceso más amplio de evaluación”.<sup>73</sup>

André-Noël Roth Deubel señaló (citando a Monnier, 1999: 112) que se pueden distinguir dos tipos de evaluación según las finalidades de las mismas: la “endoformativa” y “recapitulativa”. La primera tiene por objeto informar a los propios actores de un programa para que éstos puedan modificar sus acciones para mejorar dicho programa, por lo que busca ayudar a los responsables de un programa; en cambio, la finalidad de la segunda es informar al público en general o a actores externos sobre un programa para que se formen una opinión sobre su valor intrínseco, este tipo de evaluación es útil para los proveedores de recursos.

Conforme a las definiciones anteriores, la auditoría de desempeño es un tipo de evaluación endoformativa y recapitulativa por las razones siguientes: a) es un tipo de revisión propositiva que contribuye a mejorar la operación y los resultados de los programas e instituciones públicas (evaluación endoformativa), y b) los informes de auditoría se entregan a la Cámara de Diputados, pues son los que

---

<sup>72</sup> André-Noël Roth Deubel. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación, Ediciones Aurora, tercera reimpression, Bogotá, 2006, 142-143.

<sup>73</sup> *Ibíd.*, 149.



asignan el presupuesto y son los representantes de la ciudadanía, a fin de que conozcan sobre el desempeño de los programas, y además se hacen públicos en la página de internet de la ASF, por lo que cualquier persona puede consultarlos (evaluación recapitulativa).

Por lo anterior, la ASF es una fuente de conocimiento objetivo e independiente que apoya cambios propositivos en el sector público.

### **Reflexión capitular**

Inicialmente las auditorías se limitaron a las verificaciones de los registros contables, dedicándose a observar si los mismos eran exactos. Sin embargo, el campo de acción de la auditoría ha continuado extendiéndose, incluyendo el ámbito de la administración pública, con la finalidad de evaluar la gestión del Gobierno por medio de las denominadas auditorías de desempeño. México ha avanzado en las prácticas destinadas a producir información sobre los resultados de la actividad gubernamental, gracias a las reformas realizadas en materia de fiscalización.

El resultado de las auditorías practicadas se debe presentar en el “Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública”, el cual es entregado a la Comisión de Vigilancia de la ASF (CVASF) y también está disponible a la ciudadanía.

Es evidente que las auditorías de desempeño, gracias a su metodología, proporcionan mayores argumentos sobre el desempeño de los programas públicos, lo que ayuda a realizar mejoras basadas en la evidencia. Sus resultados ofrecen un panorama claro y preciso acerca del manejo de los recursos públicos y de sus consecuencias. Por lo tanto, los resultados de las auditorías de desempeño proporcionan información acerca de las consecuencias de las decisiones y acciones gubernamentales.

## Capítulo IV.- Alcance de las auditorías de desempeño

Conforme a la definición y características de las auditorías de desempeño, los alcances de este tipo de revisión son los siguientes:

- Implica globalmente como sujeto de revisión a la administración pública
- Pone el acento en la eficiencia, la eficacia y la economía
- Tiene un enfoque cuantitativo y cualitativo
- Resalta los “efectos o consecuencias” en las condiciones sociales y,
- Destaca el grado de alineamiento con la planificación

Otro de los beneficios de las auditorías es que, por ley, los auditores pueden acceder a información que de otra manera podría estar exenta de la revelación pública; después de que se publica una auditoría, los documentos de trabajo se convierten en documentos públicos y de ésta manera son elegibles para su revisión por parte del público.

De acuerdo con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), ISSAI 300, las auditorías de desempeño proporcionan nueva información, conocimiento o valor al:<sup>74</sup>

- Proporcionar nuevas perspectivas analíticas (análisis o nuevas perspectivas más amplias o más profundas).
- Hacer más accesible la información existente a las diversas partes interesadas.
- Proporcionar una visión o conclusión independiente y rectora basada en la evidencia de auditoría
- Proporcionar recomendaciones basadas en un análisis de los hallazgos de auditoría.

En la imagen siguiente se muestra el valor del trabajo de la ASF:

---

<sup>74</sup> INTOSAI, ISSAI 300, *Principios fundamentales de la Auditoría de Desempeño*, Austria, p.2.

## Ilustración 10. Valor y beneficio de una Entidad de Fiscalización Superior



Fuente: INTOSAI, ISSAI 12: *El valor y beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos*, Austria, p.13.

La Entidad de Fiscalización Superior en México (la ASF) ha sido revisada por la Oficina Gubernamental de Rendición de cuentas de los Estados Unidos (GAO), la Oficina del Contralor de Puerto Rico, la Auditoría Nacional de Reino Unido y la Auditoría General de Canadá, debido a una *Revisión de Internacional entre Pares de la práctica de Auditoría de Desempeño*, dicha revisión se centró en la evaluación de la calidad de las auditorías de desempeño, se “concluyó que se cuenta [en la ASF] con un diseño y operación eficaz que cumple con la legislación vigente y con las normas de la INTOSAI”.<sup>75</sup>

Es importante señalar que el Informe de Auditoría es el documento técnico elaborado por la ASF, en el que se presentan los datos e información derivados de la revisión de la Cuenta Pública, los resultados con y sin observaciones, las acciones promovidas, el dictamen de la ASF y, en su caso, los comentarios de la entidad fiscalizada.<sup>76/</sup>

<sup>75</sup> Moreno Pérez Salvador, *La fiscalización superior en México. Auditorías al desempeño de la función de desarrollo social*, documento de trabajo número 123, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, LXI Legislatura, México, 2011, p. 31.

<sup>76</sup> Auditoría Superior de la Federación, *Normativa Institucional para la Fiscalización de la Gestión Gubernamental*, México, ASF, 2009, p.6.

Conforme a la normativa de la ASF, el informe de Auditoría deberá contener como mínimo<sup>77</sup> los siguientes apartados:

- Los criterios de selección que justifican la selección de la auditoría.
- El objetivo de la revisión.
- El alcance, indica la cobertura del trabajo realizado para cumplir con el objetivo de la auditoría.
- Los procedimientos de auditoría aplicados, se refiere a la agrupación de las distintas técnicas y pruebas de auditoría correspondientes al estudio de la política pública, programa o proyecto fiscalizado.
- El dictamen de la auditoría, es el apartado en el que se presenta la opinión y juicio que se forma y emite el grupo auditor a partir de los resultados de la auditoría practicada.
- Los resultados, observaciones y acciones promovidas. Se describen los hechos, evidencias y conclusiones obtenidos con base en la estructura triádica que establece la normatividad.

En caso de existir deficiencias e irregularidades en el desempeño, se incluyen las observaciones. En este sentido, se incorporaran las acciones emitidas, las cuales constituyen un instrumento jurídico que tiene el carácter proactivo y propositivo en términos de soluciones para mejorar el logro de los objetivos y metas del programa o proyecto; para resolver problemas y mejorar la operación.

- Un apartado en el que se incluyan las aclaraciones y justificaciones que las entidades fiscalizadas hayan presentado en relación con los resultados y las observaciones que se hayan detectado durante la revisión.

Asimismo, el Informe de Auditoría debe cumplir con determinadas características que proporcionen certeza de que se elaboró un documento con calidad, por lo que el informe debe caracterizarse por su:

---

<sup>77</sup> Artículo 79 de la Ley Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación.

1. Claridad: se refiere a expresarse de manera clara, sencilla, sin tecnicismos, con un lenguaje directo y conforme al formato aprobado.
2. Objetividad: los resultados que se presenten en el Informe de Auditoría deben ser precisos e imparciales, sin magnificar los hechos ni los resultados.
3. Conciso: el contenido del informe debe ser breve.

El “Informe de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública” es elaborado a partir de 5 procesos sustantivos: planeación, desarrollo, integración del informe del resultado y seguimiento.

En la tabla siguiente sintetizo los requisitos de los informes de la ASF, por proceso, e incluyo la descripción de cómo los productos cumplen con ellos:

### Ilustración 11. Proceso para la elaboración del “Informe de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública”

| Proceso                               | Actividades  | Descripción de las actividades en la AED  |
|---------------------------------------|--|---|
| Planeación                            | <p>1. Tomar en cuenta las recomendaciones de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF).</p> <p>2. Cumplir con las disposiciones legales que señale la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación (LFRCF).</p> <p>3. Cumplir con la normativa institucional referente al proceso de planeación, a fin de integrar el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (PAAF).</p>  | <p>En la Auditoría Especial de Desempeño (AE-D) se elaboran las propuestas de auditoría conforme a lo establecido en el Tomo II del Macroproceso para la Revisión de la Cuenta Pública (volumen I) y el Lineamiento Técnico de la AED (LTAED) número 1 “La planeación”; dichos documentos se expiden en cumplimiento de las disposiciones de la CPEUM y de la LFRCF, por lo que en la elaboración de las propuestas se incluyen las recomendaciones de la CVASF.</p> <p>En la AED se integró el Comité Técnico de Revisión (CTR) para verificar la calidad de las propuestas de auditoría.</p> <p>Finalmente, las propuestas de auditoría son integradas en el PAAF por la Coordinación de Planeación y Programación, lo cual representa otra forma de control para asegurar el cumplimiento de los requisitos.</p> |
| Desarrollo                            | <p>1. El proceso de fiscalización superior debe realizarse con base en la normativa establecida por la ASF, así como la específica de cada UAA.</p> <p>2. Los Informes de Auditoría (IA) deben cumplir con las políticas y reglas de ejecución señalados en la CPEUM, LFRCF y el Reglamento Interno de la ASF (RIASF).</p> <p>3. Cumplir con los requisitos de los aspectos legales de los IA conforme el artículo 34 del RIASF.</p> <p>4. El IA debe cumplir con los Lineamientos Editoriales de la ASF.</p> <p>5. La información del desarrollo de la auditoría y el IA se debe registrar en el SICSA.</p> | <p>El desarrollo de la fiscalización superior se realiza a partir de auditorías, y para asegurar el cumplimiento de los requisitos de este proceso, en la AED se establecieron lineamientos técnicos que aseguran que las auditorías se realicen con rigor metodológico y que los resultados de las mismas se sustenten en la evidencia suficiente, relevante y competente, y a su vez, que se construyan con contenido objetivo, convincente y claro.</p> <p>El CTR es el encargado de evaluar los documentos generados en este proceso, con lo cual se asegura la calidad de los mismos.</p>  |
| Integración del Informe del Resultado | <p>1. El contenido del Informe del Resultado debe ajustarse a las disposiciones aplicables de la CPEUM.</p> <p>2. Conforme el artículo 29 de la LFRCF, el informe incluirá como mínimo lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los criterios de selección, objetivo,</li> </ul>   | <p>Este proceso se realiza conforme el Tomo II del Macroproceso para la Revisión de la Cuenta Pública, volumen 3. En este documento se describen las actividades a realizar para la integración del Informe del Resultado, a fin de cumplir con el mandato de la ASF señalado en la CPEUM y la LFRCF.</p> <p>El Informe del Resultado se integra por las</p>  |

| Proceso  | Actividades  | Descripción de las actividades en la AED  |
|--|--|---|
|  | <p>alcance, procedimientos aplicados y el dictamen de cada auditoría.</p> <p>-Los resultados de cada tipo de auditoría que se realiza en la ASF.</p> <p>-Las observaciones, recomendaciones y las acciones promovidas.</p> <p>-Las sugerencias a la Cámara de Diputados para modificar disposiciones legales.</p> <p>3. El Informe del Resultado debe cumplir con los lineamientos de identidad institucional y los editoriales de la ASF.</p> | <p>versiones finales de los Informes de Auditoría que fueron evaluados y aprobados en cada Auditoría Especial.</p>  |
| Seguimiento                                    | <p>1. Informar semestralmente a la Cámara de Diputados sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas. El informe debe incluir:</p> <p>- Los montos de los resarcimientos al erario.</p> <p>- La atención a las recomendaciones al desempeño.</p> <p>2. El informe semestral debe publicarse en la página de internet de la ASF.</p>  | <p>Para llevar a cabo este proceso, los auditores deben conocer y aplicar el Tomo III "Macroproceso para el Seguimiento de las Acciones y Fincamiento de Responsabilidades", así como el LTAED número 14 "Seguimiento de Recomendaciones al Desempeño, Recomendaciones y Acciones Promovidas", con lo cual se lleva el control de las operaciones mediante el registro del estado de trámite, pronunciamiento y conclusión de las recomendaciones al desempeño.</p> |
| Fincamiento de responsabilidades resarcitorias | <p>1. Deben considerarse las disposiciones legales federales aplicables.</p> <p>2. La resolución debe contener:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rubro</li> <li>- Lugar y fecha.</li> <li>- Proemio</li> <li>- Resultados</li> <li>- Considerandos</li> <li>- Resolutivos</li> <li>- Medios de defensa para el responsable.</li> <li>- Nombre, cargo y firma del servidor público de la ASF que resuelve.</li> </ul>               | <p>Este proceso se realiza conforme lo indicado en el Tomo III "Macroproceso para el Seguimiento de las Acciones y Fincamiento de Responsabilidades", el cual establece las actividades necesarias para controlar y verificar que el fincamiento de responsabilidades se realice conforme a las atribuciones conferidas en la LFRFCF y el RIASF.</p>  |

Fuente: elaboración propia con base en el Marco Operativo de la AED, 2011.

Los informes del resultado de la fiscalización de Cuenta Pública que presenta la ASF, tanto en el Informe General como en los Informes de Auditoría, tienen dos objetivos fundamentales: proporcionar las conclusiones técnicas para que la

Cámara de Diputados dictamine la Cuenta Pública e informar a los ciudadanos si el gobierno está actuando eficientemente y de acuerdo a las necesidades e intereses sociales.

En la ISSAI 300 “Principios fundamentales de la Auditoría de Desempeño”, publicada por la INTOSAI, se indica la información que debe contener un informe de auditoría de desempeño, la cual incluye el objetivo de la auditoría, las pruebas planteadas durante la fiscalización y los resultados de las mismas, el alcance, los criterios utilizados, la metodología, las fuentes de información incluyendo cualquier limitación a la misma y los resultados de la fiscalización. El informe debe responder claramente a los objetivos planteados en la fiscalización, si no es posible pronunciarse sobre ellos deben explicarse las razones; lo anterior, es consistente con el esquema de “Informe de Auditoría” establecido por la Auditoría Especial de Desempeño de la ASF.

Las auditorías de desempeño son un instrumento de mejora para la administración pública, pues por medio de ellas las dependencias y entidades cuentan con un diagnóstico sobre su actuación y podrán dirigir sus acciones hacia el cumplimiento de las normas, metas y objetivos, evitando el desvío de los recursos públicos hacia asuntos privados, además de que las entidades auditadas fortalecen los mecanismos de autocorrección y aprendizaje.

Metodología utilizada en la AED para la realización de las auditorías de desempeño, por etapa, es la siguiente:



### Ilustración 12. Metodología aplicada en las auditorías de desempeño

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| Planeación y Fuentes de información | <p>Se puede evaluar a todos los programas presupuestarios y en general, a todo ente, institución o persona que reciba recursos públicos federales; la planeación se realiza con base en la Agenda Pública, a partir de una investigación preliminar que permite identificar los motivos de la asignación presupuestal.</p> <p>Las fuentes de información son: los documentos de planeación de mediano plazo; documentos normativos de corto plazo; instrumentos de control y seguimiento sobre evaluaciones parciales; informes de rendición de cuentas; y documentos inter-nos del ente a fiscalizar. Además, se puede consultar documentos académicos.</p>  |
| Resultados                          | <p>En las auditorías de desempeño se revisa la eficacia, eficiencia y economía, con la siguiente metodología:</p> <p>*Eficacia: a partir de una evaluación sobre lo que el ente se propuso como objetivo para ejercer el gasto y sobre lo que normativamente debió proponerse; se verifica y comprueba el cumplimiento de metas y objetivos, por medio de la evidencia relevante, pertinente y competente. También, se revisa la congruencia de los resultados con el cambio social esperado.</p> <p>*Eficiencia: se identifica los indicadores de gestión, los procesos claves para lograr el cambio social. Se realiza un ejercicio hermenéutico sobre la utilización de los insumos y productos, para determinar la viabilidad y el cumplimiento de los procesos.</p> <p>*Economía: se evalúa mediante la comparación del costo unitario real contra el costo unitario presupuestado. También se analiza desde el punto de vista del costo-beneficio del programa.</p> |
| Cobertura de la población objetivo  | <p>Se verifica que el programa haya atendido a su población objetivo, por medio de la evidencia relevante, pertinente y competente.</p>   |
| Análisis de diseño                  | <p>Se realiza un análisis hermenéutico sobre la Matriz de Indicadores para Resultados de cada programa presupuestario, para verificar si los indicadores incluidos en la MIR permiten medir grado de cumplimiento del objetivo del programa o la política pública, y si está bien identificado el problema que atiende, sus causas y el cambio social esperado.</p>   |

Fuente: elaboración propia con base en: ASF, *Marco Operativo de la AED*, México, 2011.

Cabe señalar que el auditor de desempeño no solamente está obligado a identificar estadísticas e informes sobre el desempeño de los programas públicos, sino que además debe dar constancia de la veracidad del reporte, así como dotar de significado a los hallazgos encontrados.

En las auditorías de desempeño se revisa que los indicadores (que miden el cumplimiento de los objetivos y metas) sean congruentes con el deber ser y las atribuciones de cada entidad, pues es importante conocer desde un principio si se están midiendo correctamente los resultados, además de que se debe constatar que las acciones emprendidas contribuyeron a generar el cambio social esperado.

Creo que es importante resaltar que en la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 se reconoció que la ASF proporciona información de gran utilidad para el Poder Legislativo en la definición de las asignaciones presupuestarias, genera confianza en la ciudadanía y contribuye a fortalecer una cultura gubernamental de transparencia y rendición de cuentas.<sup>78</sup>

Contribuir a mejorar la gestión pública implica informar sobre las desviaciones e incumplimientos de las disposiciones en vigor, permitiendo la adopción de medidas correctoras, pero también existen factores que impiden brindar una certeza total sobre la veracidad del contenido de un informe, dentro de los cuales, podemos citar los siguientes:<sup>79</sup>

- el hecho de que la mayor parte de la evidencia de auditoría es persuasiva más que conclusiva;
- el uso del juicio profesional del auditor en relación con la definición de la naturaleza, extensión y oportunidad de las pruebas que realiza y el análisis e interpretación de la evidencia, que sirve de base para sustentar la opinión acerca de la razonabilidad de los estados financieros;
- cambios legislativos que dificultan la determinación de la naturaleza jurídica de determinadas operaciones

---

<sup>78</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015*, México, 2014, p. 179.

<sup>79</sup> Herrero González Elena, *Las limitaciones en auditoría pública*, Auditoría Pública número 63, Austria, 2014, p. 22

Es evidente que “un auditor siempre va a enfrentar algún nivel de riesgo de auditoría”<sup>80</sup> por lo que es necesario “que todos los auditores independientes planifiquen y ejecuten procedimientos de auditoría de manera que puedan obtener evidencia adecuada y suficiente y así conseguir reducir el riesgo de auditoría a un nivel aceptablemente bajo”<sup>81</sup>

Generalmente existen dos tipos de limitaciones en la realización de una auditoría:

1. Limitaciones impuestas por la dirección: aquellas que provienen de la entidad auditada, como la negativa de la entidad a entregarnos determinada información o a dejarnos practicar determinados procedimientos de auditoría.
2. Limitaciones sobrevenidas: aquellas causadas por las circunstancias, como la destrucción accidental de documentación o registros necesarios para la auditoría o la imposibilidad de presenciar recuentos físicos de existencias por haber sido incluida la fiscalización en el programa anual con posterioridad al cierre del ejercicio. No obstante lo anterior, si existieran métodos alternativos para obtener evidencia suficiente, el auditor deberá aplicar estos métodos, siempre y cuando la entidad auditada facilite la información necesaria para la aplicación de estas pruebas alternativas, al objeto de eliminar la limitación inicialmente encontrada.

Asimismo, existe el riesgo de que los procedimientos de auditoría utilizados para conseguir evidencia de auditoría pueden no ser eficaces para detectar una incorrección intencionada que implique, por ejemplo, colusión para la falsificación de documentación que pueda llevar al auditor a creer que la evidencia de auditoría es válida cuando no lo es. “El auditor no ha sido formado como experto en autenticación de documentos, ni se pretende que lo sea. Una auditoría no es una investigación oficial de supuestas irregularidades”<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> *Ibíd.*

<sup>81</sup> *Ibíd.*

<sup>82</sup> *Ibíd.*, p. 26.

Debido a lo anterior, es necesario que el auditor planifique la auditoría para que se ejecute de manera eficaz; dirija el esfuerzo de auditoría a las áreas en las que se prevea un mayor riesgo de incorrección material debida a fraude o error, dedicando por lo tanto menos esfuerzo a otras áreas; y realice pruebas y utilice otros medios para examinar poblaciones en busca de incorrecciones. El auditor denegará su opinión (o se abstendrá de opinar) cuando no pueda obtener evidencia de auditoría suficiente y adecuada en la que pueda basar su opinión.

Para evitar y disminuir el riesgo de que los auditores se enfrenten a las mencionadas adversidades o limitaciones, la Auditoría Especial de Desempeño (AED) ha establecido 14 lineamientos técnicos<sup>83</sup> que procuran una planeación, ejecución y elaboración de informe objetiva y de alta calidad, a fin de evitar prejuicios de los auditores o conclusiones equivocadas, pues encaminan el proceso bajo un método científico, sistemático, objetivo y organizado. Asimismo, en la AED se cuenta con un Comité Técnico de Revisión (CTR) quien es grupo de expertos encargados de revisar los documentos generados en este proceso (informes de planeación, ejecución, avances y finales), con lo cual se asegura la calidad de los mismos.

En cuanto a la metodología desarrollada por la ASF, John M. Ackerman, señaló que:

“El equipo actúa bajo un riguroso método que le permite ir más allá de las leyes y los reglamentos formales para descubrir el mandato subyacente de cada dependencia y programa a ser evaluado”.<sup>84</sup>

Cabe mencionar que los lineamientos técnicos que regulan las auditorías de desempeño han tenido revisiones internacionales entre pares, de las que se ha

---

<sup>83</sup> Los lineamientos técnicos para las auditorías de desempeño son los siguientes: 1) La planeación; 2) La auditiva; 3) El Resultado: el Onus Probandi; 4) Presentación de resultados preliminares y finales; 5) Formulación de observaciones y recomendaciones al desempeño; 6) El dictamen; 7) El informe de auditoría; 8) El expediente de auditoría; 9) Resumen de auditoría; 10) Presentación gráfica; 11) Nota de difusión; 12) Materiales para la comparecencia; 13) Premiación de auditorías, y 14) Seguimiento de recomendaciones al desempeño.

<sup>84</sup> Ackerman, John M, Óp. Cit., p. 253.

concluido que se cuenta [en la ASF] con un diseño y operación eficaz que cumple con la legislación vigente y con las normas de la INTOSAI”.<sup>85</sup>

María Luisa Díaz Ramón señaló, en su tesina de licenciatura, la importancia que tiene que los auditores estén bien capacitados y que cuenten con las habilidades necesarias para ejercer su papel de revisor, pues los que realicen auditorías de desempeño deben ser competentes para su puesto, indica que:

“(…) resulta de vital importancia contar con los recursos humanos debidamente capacitados que cuenten con las capacidades y habilidades que permitan dar cumplimiento al mandato de la ASF de informar veraz y oportunamente a la Cámara de Diputados, con el fin de mejorar la gestión de la administración pública mediante la mejora de las prácticas gubernamentales. Dichas capacidades y habilidades con las que debe contar un auditor son adquiridas mediante la capacitación que brinda la ASF, la cual proporciona todos los elementos técnicos para llevar a cabo las auditorías de desempeño.

Además es esencial cumplir con el perfil establecido en el Catálogo General de Puestos de la ASF, el cual señala que un profesional egresado de la Licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública es apto para desempeñar las funciones de un auditor de fiscalización.”<sup>86</sup>

Es evidente que la práctica de un auditor se debe aplicar un razonamiento lógico para identificar problemas relacionados a la administración del Estado y la organización de las instituciones públicas y con ello plantear alternativas orientadas a la conducción eficaz de la Administración Pública en los tres ámbitos de gobierno, por lo cual, “actuar con un enfoque proactivo y constructivo es el último fin de un auditor”.<sup>87</sup>

Con los informes de auditoría, especialmente los de desempeño, la sociedad dispone de información ordenada, fidedigna y precisa sobre los resultados de la acción gubernamental y del estado de los asuntos públicos.

---

<sup>85</sup> Moreno Pérez Salvador, *Óp. Cit*, p. 31.

<sup>86</sup> Díaz Ramón María Luisa, *Informe del Desempeño Profesional en la Auditoría Superior de la Federación en la práctica de auditorías de desempeño en la Comisión Nacional del Agua (2007-2008)*, Tesina (modalidad de trabajo profesional) para obtener el título de Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, Fes Acatlán, México, 2012, p. 71.

<sup>87</sup> *Ibíd.*, p.73.

#### **4.1. El Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública**

La ASF presentó el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, el cual incluye 1,412 auditorías<sup>88</sup>, ocho evaluaciones de políticas públicas y tres estudios. Se incorpora un Informe General en el que se identifican trece áreas del sector público con riesgos que propician la recurrencia de observaciones y que van más allá del año que se revisa.

Este documento se compone de 5 apartados: 1) sobre la labor fiscalizadora y su metodología; 2) los beneficios de la fiscalización superior; 3) áreas clave con riesgo identificadas; 4) propuestas de reformas legislativas a la Cámara de Diputados, y 5) desarrollo institucional de la ASF. Además, incluye tres anexos en los que se detallan las propuestas de modificaciones legales, estadísticas y la lista de auditorías realizadas; lo anterior, de conformidad a la Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación.

En el apartado anterior ya se ha mencionado que la Cuenta Pública constituye el insumo principal de las auditorías, es el instrumento que permite el seguimiento de las acciones emprendidas respecto a la gestión financiera del gobierno, con referencia en los ingresos públicos y la forma en que se ejerció el presupuesto

La tesis principal del Informe General es que existen deficiencias en el ejercicio del gasto público, así como en el funcionamiento del sector gubernamental.

A partir de estas observaciones, se definieron tres tipos de riesgos:

1. **Estratégicos:** aquellos que pueden llegar a tener un impacto en la totalidad de la gestión de los entes públicos; muestran debilidades estructurales del Estado mexicano.

---

<sup>88</sup> De las cuales 887 auditorías fueron de cumplimiento financiero (incluye la fiscalización a inversiones físicas y las auditorías forenses) y 525 auditorías de desempeño.

2. Vinculados a la rendición de cuentas y transparencia: consiste en aquellas situaciones en que la falta de exposición pública de información clave, lo cual impide dar un seguimiento adecuado.
3. De operación: son aquellos que se materializan en la actividad normal de los entes auditados y que limitan la oportunidad o el alcance de los resultados obtenidos.

Considero que el Informe General es un documento que contiene información objetiva y clara sobre el desempeño de las dependencias y entidades que ejercen recursos públicos, con lo cual se contribuye a la rendición de cuentas y a la mejora de la acción gubernamental, dicha información representa un elemento importante para la toma de decisiones y para el control y monitoreo de la actividad pública. Sin duda, es un texto de gran valor y propositivo que debe ser leído por los servidores públicos y los ciudadanos.

En el mencionado informe se incluyeron los resultados de la auditoría de desempeño realizada a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG).

#### **4.2. Auditoría de desempeño número 227**

Antes de iniciar con el análisis de la auditoría, es importante recordar que un programa es una respuesta organizada como reacción a uno o varios problemas públicos que deben ser enfrentados para solucionarlos o aminorarlos y que implica una erogación de recursos para hacerlo.

La auditoría número 227 “Producción y distribución de libros de texto gratuitos”, objeto de estudio de esta investigación, corresponde a la finalidad de Desarrollo Social, del ámbito educativo, específicamente al nivel de educación básica. El Programa presupuestario (Pp) fiscalizado fue el B001, a cargo de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, mediante el cual se realiza la producción y distribución de los libros para los alumnos que cursan educación básica.

Los Libros de Texto Gratuitos (LGT) se distribuyen a fin de garantizar que todos los individuos cuenten con los instrumentos necesarios para el proceso de aprendizaje y de esta manera se cumpla con lo establecido en el artículo 3º constitucional.

Los Programas presupuestarios (Pp) con clave “B” corresponden a los que tienen una función de provisión de bienes públicos, como es el caso del Pp B001.

Considero que el programa B001 es de suma importancia para la finalidad de desarrollo social, sector educación, ya que éste provee de los materiales que son complementarios para el proceso de enseñanza-aprendizaje; los libros han desempeñado un papel importante en los procesos de enseñanza y aprendizaje, han sintetizado el conjunto de conocimientos que los alumnos deben saber, además de que han ayudado a la formación de identidades colectivas.<sup>89</sup>

Antes de comenzar a analizar el informe de la auditoría número 227, creo que es importante conocer la historia del programa público federal, para así poder conocer la razón de ser del Pp B001, la cual es retomada del Informe de Auditoría 13-1-11L6J-07-0227.

Cabe señalar que es relevante que en los informes se dedique un espacio para detallar los antecedentes y contexto del programa, ya que permite al lector (legislador, académico o ciudadano) comprender más sobre el tema auditado.

#### **4.2.1. Historia del Programa presupuestario B001<sup>90</sup>**

Para poder iniciar con la ejecución de la auditoría, los auditores están obligados a conocer a profundidad la historia del programa y entidad encargada de operarlo, pues es a partir de ello que se puede ubicar las razones de la creación de un programa y la justificación del gasto.

---

<sup>89</sup> Zorrilla Alcalá, Juan (Coord.), *Programa de Producción y Distribución de Libros de Texto Gratuitos de la CONALITEG*, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM, México, 2009.

<sup>90</sup> Se retoma del apartado de “Antecedentes” del Informe de Auditoría 13-1-11L6J-07-0227, correspondiente a la revisión de la Cuenta Pública 2013.



A continuación, se muestra la importancia e historia del tema que fue revisado:

Los libros de texto gratuitos conforman una parte importante de la educación del país, sin ellos no se explicaría el principio fundamental que rige el espíritu de la misma: la gratuidad.

En 1958, gran parte de la población presentaba analfabetismo y pobreza, lo que limitaba el acceso equitativo a los servicios educativos. En ese año, de cada mil niños que ingresaban a primaria, 866 desertaban antes de terminarla, y de los 58 que lograban ingresar a secundaria, sólo terminaban 12, debido a la insuficiencia de recursos de las familias para cubrir los costos de los libros. Para hacer frente a tales problemas, se impulsó la idea de que cada estudiante asistiera a la escuela con un libro de texto pagado por la Federación. Así surgió el proyecto de crear un organismo público con la visión de producir un libro de texto que fuera gratuito, además de otorgarlo como un derecho social.

En 1959, se instituyó la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG) como encargada de la producción de los libros que se distribuirían en las escuelas del país. En los considerandos del Decreto publicado para la operación de la CONALITEG se señaló que la educación primaria impartida por el Estado había de ser, además de obligatoria, gratuita; que dicha gratuidad sería plena si los educandos recibían, sin costo alguno, los libros que les fueran indispensables en sus estudios y tareas, y que al recibir gratuitamente los libros por mandato de ley, se acentuaría en el educando el sentimiento de los deberes hacia la patria.

Las funciones quedaron definidas en el artículo 2 del Decreto de la CONALITEG, respecto de la edición e impresión de los libros de texto gratuitos y toda clase de materiales didácticos similares, mediante sus propias instalaciones, por concursos o de otro modo, si éstos resultan insuficientes; la participación con la Secretaría de Educación Pública (SEP) en el diseño de libros de texto gratuitos y los materiales didácticos, y la actividad de distribución de los libros y toda clase de materiales educativos.

A partir de entonces, la comisión se encargaría de editar y distribuir libros gratuitos para todos los niños mexicanos, cuyo contenido comprendiera los temas de los programas vigentes de educación primaria, de conformidad con las normas generales y los guiones técnico-pedagógicos dictados por la SEP. En esencia “los libros de texto gratuitos se han regido e inspirado por el artículo 3º Constitucional, en su versión de la unidad nacional de 1945”.

El hecho constituyó una de las metas educativas más trascendentales, y para 1960 se entregaron los primeros libros editados, con un tiraje de 15,492,193 ejemplares,<sup>6/</sup> en el marco del Plan para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en México, conocido como el “Plan de Once Años”.

En 1980, se redefinió la actividad de la CONALITEG, y en los considerandos del “Decreto de Creación de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos como Organismo Público Descentralizado”, se señaló lo siguiente: “que es conveniente descentralizar las funciones operativas de edición e impresión que ha venido desempeñado la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos a fin de que estos respondan a las necesidades actuales”.

En 1992, con la adopción del “Programa para la Modernización Educativa” y del “Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica”, se planteó una reforma general a la educación nacional, a fin de reformar los contenidos básicos en materia curricular, la implantación de un plan de estudios por asignatura, y retomar en los libros la enseñanza y aprendizaje de la historia.

En 1997, se emprendió el “Programa de Distribución de Libros de Texto para Secundaria”, con el objetivo de ampliar la educación de la población estudiantil, ya que en los ciclos escolares 1996-1997 tenía una tasa de absorción de 86.7% y en 1997-1998 del 87.8%, con el fin de evitar la deserción escolar, ya que la tasa en esos ciclos era del 8.9 y 9.7%, respectivamente. Ante la falta de recursos para adquirir los libros se previno complementar el programa federal con la aportación de las entidades federativas, que otorgaron libros a los estudiantes de las capitales de los estados. De acuerdo con los datos de la CONALITEG, en las

escuelas generales y técnicas públicas para el ciclo escolar 1998-1999 se atendió a más de dos terceras partes de la matrícula de alumnos en ese nivel educativo, y por acuerdo presidencial, se hizo extensivo el derecho a los libros de texto gratuitos financiados por la Federación.

Después de ese hecho, la historia de la producción y distribución de libros de texto gratuitos no ha presentado cambios importantes, y aunque han existido diferentes modificaciones en sus contenidos, el objetivo principal sigue siendo producir y hacer llegar de manera oportuna a los alumnos de educación básica los libros de texto, ya que constituyen el material didáctico indispensable para el buen desempeño del proceso de enseñanza-aprendizaje.

A partir de 2008 se implementó el Programa presupuestario B001 “Producción y distribución de libros de texto gratuitos” teniendo como objetivo producir y distribuir libros de texto de manera oportuna.

Para 2013, en el apartado “Diagnóstico” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, tema "Educación" se señaló que la educación básica constituye la base de la pirámide educativa, la cual representa el 73.4% de la matrícula del Sistema Educativo, que registra a 25.9 millones de alumnos que se encuentran en los siguientes niveles: 4.8 millones atendidos en educación preescolar, 14.8 millones en primaria y 6.3 millones en secundaria; además, se indicó que los estudiantes requieren avanzar exitosamente en su trayectoria educativa, al tiempo que desarrollen aprendizajes significativos y competencias que les sirvan a lo largo de la vida, a fin de aprovechar su capacidad intelectual, para lo cual se requiere proveer una educación de calidad que potencie el desarrollo de las capacidades y habilidades integrales de cada ciudadano, tarea en la que se hace necesario que los alumnos cuenten con materiales de apoyo para el proceso educativo.

Con el Programa presupuestario B001 “Producción y distribución de libros de texto gratuitos”, a cargo de la CONALITEG, se pretende otorgar los libros de texto para que los alumnos cuenten con las herramientas necesarias para cursar su educación básica; además de que, según el árbol de problemas diseñado para la

construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)<sup>91</sup>, actividades se realizan fuera de tiempo, por lo que se estableció como objetivo que la “producción y distribución de libros de texto se realizara de manera suficiente y oportuna”.

En la Cuenta Pública para el Ejercicio Fiscal 2013, la comisión informó que en el Programa presupuestario B001 “Producción y distribución de libros de texto gratuitos” ejerció 2,784,099.6 miles de pesos; asimismo, mencionó que en la operación del programa, la SEP entregó y autorizó con desfase los títulos de educación básica.

#### **4.2.2. Objetivo y operación del programa B001, a cargo de la CONALITEG**

El Programa presupuestario (Pp) B001 “Producción y distribución de Libros de Texto Gratuitos, de acuerdo con la clasificación programática, es responsable de la provisión de bienes públicos. Las características de un programa “B” son que tienen a su cargo actividades que se realizan para crear, fabricar y/o elaborar bienes que son competencia del sector público; incluye las actividades relacionadas con la compra de materias primas que se industrializan o transforman, para su posterior distribución a la población.<sup>92</sup> En el caso del Pp B001 es que éste debe proveer de los Libros de Texto Gratuitos (LTG).

El programa tiene el propósito de producir y distribuir de manera suficiente y oportuna los libros de texto para todos los estudiantes, sin excepción, que cursan sus estudios en el nivel básico (preescolar, primaria y secundaria).

---

<sup>91</sup> La MIR es un diagrama que sintetiza los objetivos y resultados esperados de los programas a los que se asignan recursos presupuestarios; consiste en identificar de entre las demandas sociales u oportunidades de desarrollo, la prioritaria que tiene posibilidades de ser resuelta a través de la acción gubernamental, y que está alineada con los objetivos del PND y sus programas derivados. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Guía para la elaboración de la Matriz para Indicadores de Resultados*, México, 2009).

<sup>92</sup> Consejo Nacional de Armonización Contable, *Acuerdo por el que se emite la clasificación programática (Tipología general)*, consultado en: [http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR\\_01\\_02\\_004.pdf](http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_004.pdf)

Dentro del proceso de elaboración de los LTG, la CONALITEG tiene como atribuciones sustantivas producir y distribuir los libros de texto necesarios para la formación académica de todos los estudiantes de educación básica, para así coadyuvar a cumplir lo consagrado en el artículo 3º de la Constitución Política del país.

El marco legal que regula las actividades de la política de los LTG y las funciones de la CONALITEG, es el siguiente:

**Ilustración 13. Marco legal referente al Programa presupuestario B001 “Producción y distribución de libros de texto gratuitos”**

| <b>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b>           |  |
|--|--|
| <b>Artículo 3º</b>   | Que todos los mexicanos reciban educación gratuita. El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. Fracción IV.- Toda la educación que el Estado imparta será gratuita.   |
| <b>Ley General de Educación</b>  |  |
| <b>Artículo 2</b>  | Todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al Sistema Educativo Nacional.   |
| <b>Artículo 10</b>   | Constituyen el sistema educativo nacional:<br>IV. Los planes, programas, métodos y materiales educativos.  |
| <b>Artículo 12</b>   | Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:<br><br>III.- Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación;<br><br>IV.- Autorizar el uso de libros de texto para la educación preescolar, la primaria y la secundaria<br><br>V.- Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación preescolar, primaria y la secundaria |
| <b>Artículo 19</b>   | Realizar una distribución oportuna, completa, amplia y eficiente, de los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos complementarios que la Secretaría de Educación les proporcione.   |
| <b>Ley General de Desarrollo Social</b>                                |  |
| <b>Artículo 18</b>   | Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley; y 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.  |
| <b>Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública (SEP)</b> |  |
| <b>Artículo 29</b>   | Corresponde a la Dirección General de Desarrollo Curricular el ejercicio de las siguientes atribuciones:<br><br>VI. Proponer a la Dirección General de Materiales e Informática Educativa los contenidos de los libros de texto gratuitos, considerando la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación.   |

**Artículo 30**

Corresponde a la Dirección General de Materiales e Informática Educativa el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I. Elaborar los contenidos, mantener actualizados y editar los libros de texto gratuitos, a partir del plan y programas de estudio de educación básica y tomando en cuenta los contenidos propuestos por la Dirección General de Desarrollo Curricular, así como autorizar a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos la versión final para su impresión y distribución.

II. Proponer normas, criterios y estándares de calidad para la producción, selección y uso pedagógico de los materiales educativos para la educación inicial, básica y especial;

III. Elaborar los contenidos, diseñar y mantener actualizados los materiales educativos para la formación y capacitación de docentes de educación inicial, básica y especial;

VI. Elaborar los contenidos, así como diseñar, desarrollar, innovar, producir y actualizar materiales educativos accesibles para la educación inicial, básica y especial a partir de los correspondientes planes y programas de estudio; IX. Analizar y resolver las solicitudes de autorización para el uso de libros de texto y otros materiales educativos destinados a la educación básica;

X. Determinar, en coordinación con las autoridades educativas locales, los criterios que deberán observarse para garantizar la distribución oportuna, completa y eficiente de los libros de texto gratuitos, así como de los acervos para bibliotecas escolares y de aula y otros materiales educativos para la formación de lectores en las escuelas de educación básica y normal.

**Decreto de creación de la CONALITEG (como Organismo Público Descentralizado)****Artículo 2**

Para el cumplimiento de su objeto, la Comisión tendrá las siguientes funciones.

I.- Imprimir los libros de texto gratuitos y toda clase de materiales didácticos similares, mediante sus propias instalaciones, por concursos o de otro medio si estos resultan insuficientes.

II.- Coadyuvar con la Secretaría de Educación Pública en el diseño de libros de texto gratuitos y con materiales didácticos.

III.- Participar con un representante en el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos de la Secretaría de Educación Pública.

IV.- Distribuir los libros y toda clase de materiales didácticos similares que produzca y

V.- Las demás necesarias para el cumplimiento de su objeto.

**Estatuto Orgánico de la CONALITEG****Artículo 3.**

Para el cumplimiento de su objetivo, "la Comisión" tendrá las siguientes facultades:

I.- Imprimir los libros de texto gratuitos y toda clase de materiales didácticos similares, mediante sus propias instalaciones, por concursos o de otro medio si estos resultan insuficientes.

II.- Coadyuvar con la Secretaría de Educación Pública en el diseño de libros de texto gratuitos y con materiales didácticos.

III.- Participar con un representante en el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos de la Secretaría de Educación Pública.

IV.- Distribuir los libros y toda clase de materiales didácticos similares que produzca y  
V.- Las demás necesarias para el cumplimiento de su objeto.

**Artículo 4**

El patrimonio de “la Comisión” se integrará con:

- I. El presupuesto que le asigne el Gobierno Federal y las aportaciones de los Estados;
- II. Los ingresos que obtenga de las operaciones que realice en el cumplimiento de su objetivo;
- III. Los bienes que adquiera o que se le otorguen para su funcionamiento;
- IV. Las aportaciones, legados y donaciones que en su favor se otorguen;
- V. Los demás que adquiera y obtenga por cualquier otro título legal en el ejercicio de las funciones, atribuciones y facultades que le competen.

**Artículo 9.**

Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, “la Comisión” contará con las Unidades Administrativas siguientes:

- I. Dirección General
  - II. Subdirección General
  - III. Coordinación Editorial
  - IV. Coordinación de Administración
  - V. Dirección de Producción
  - VI. Dirección de Distribución
  - VII. Dirección de Recursos Humanos
  - VIII. Dirección de Recursos Financieros
  - IX. Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales
  - X. Dirección Técnica
  - XI. La Comisión Interna de Administración y Programación;
- “La Comisión” cuenta con un Órgano Interno de Control

**Artículo 23**

A la Dirección Técnica, le corresponde:

- I. Asegurar la aplicación de las políticas de calidad en insumos, proceso productivo y producto terminado, en los procesos de producción de los libros de texto. Vigilando el cumplimiento de las especificaciones técnicas requeridas para la producción de los libros de texto.

**Artículo 24**

A la Dirección de Producción, le corresponde:

- I. Dirigir, coordinar y controlar los procesos operativos y administrativos que se desarrollen en la planta industrial de “la Comisión”, relacionados con la producción de los libros de texto, materiales educativos y similares.
- II. Someter a la aprobación de la Coordinación Editorial, el programa de producción de los libros de texto gratuito y material didáctico, los insumos necesarios, así como las necesidades y/o modernización de equipo de la planta industrial de la Comisión.

A la Dirección de Distribución, le corresponde:



|  |  |
|--|--|
| <p><b>Artículo 25</b></p>                                      | <p>I. Establecer las normas y mecanismos de operación necesarios para llevar a cabo la distribución de los libros de texto y materiales didácticos similares a nivel nacional.</p> <p>II. Programar y organizar el seguimiento, registro y control del avance del Programa de Distribución Nacional.</p> <p>VII. Aplicar y controlar el procesamiento de la información estadística de educación básica, para generar los documentos de apoyo al proceso de distribución, así como las modificaciones que se estimen convenientes.</p> <p>VIII. Definir las estrategias para la distribución en coordinación con las Unidades Administrativas de la Secretaría de Educación Pública y demás Entidades del Sector Educativo.</p>  |
| <p><b>Manual General de Organización de la CONALITEG</b></p>   |  |
| <p><b>Departamento de Información y Seguimiento</b></p>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Solicitar al Departamento de Estadística de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto de la SEP, la matrícula de inicio de cursos de las escuelas de educación básica a nivel nacional, y procesarla electrónicamente con base en los lineamientos establecidos por la Dirección de Distribución, a efecto de obtener las asignaciones de libros de texto gratuitos por grado, almacén de acopio y entidad, y notificar a la Dirección de Distribución y a la Subdirección de Logística, el resultado de dicha asignación, a fin de que sea remitida a las entidades federativas para su validación.</li> <li>- Dar mantenimiento correctivo, evolutivo, funcional y supervisar el correcto funcionamiento del sistema de distribución; actualizar los archivos de catálogos del sistema y, en su caso, dar mantenimiento correctivo a los programas de cómputo</li> <li>- Supervisar en la Subdirección de Almacenes de Producto Terminado, la captura de datos del sistema del almacén de producto terminado en cuanto a los movimientos de entrada y salida a efecto de actualizar convenientemente el registro de existencias.</li> <li>- Emitir informes diarios del sistema de almacén de producto terminado y reportarlos a la Dirección de Distribución, a la Subdirección de Almacenes de Producto Terminado y a las áreas que los soliciten.</li> <li>- Emitir informes periódicos de cada una de las etapas del proceso general de distribución, registradas en el sistema de distribución de la Subdirección de Almacenes de Producto Terminado y reportarlos a la Dirección de Distribución y a las áreas que los soliciten.</li> </ul> |
| <p><b>Departamento de Laboratorio y Control de Calidad</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporcionar y determinar los requerimientos de visto bueno para pruebas de color, pliegos impresos y portadas de libros de texto gratuitos y materiales educativos, así como cajas, insumos y demás materiales, que sean solicitados a la CONALITEG, mediante de la Dirección Técnica y/o la Coordinación Editorial.</li> <li>- Programar las visitas de supervisión a las plantas de los proveedores externos con la finalidad de supervisar el cumplimiento de las especificaciones de calidad para la producción y entrega de los libros de texto gratuitos y otros materiales educativos (insumos, impresión, encuadernación y empaque), y el cumplimiento contractual en sitio de los proveedores externos.</li> <li>- Programar y en su caso proponer visitas técnicas a solicitud expresa por la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales, mediante de la Dirección Técnica a posibles proveedores cuando así se requiera, con la finalidad de verificar y analizar su capacidad de producción, sus especialidades y la viabilidad de que éstos sean invitados a participar en procesos de licitación de libros de texto gratuitos y materiales educativos, presentando el reporte de resultados a la Dirección Técnica.</li> </ul>   |

|  |   |
|--|---|
| <b>Coordinación Editorial</b>                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Validar el programa anual de producción interna y externa de los libros de texto, material didáctico y similares y presentarlo a la Dirección General para su autorización.</li> <li>- Recibir de la Secretaría de Educación Pública, los originales de los libros de texto, procediendo a su impresión.</li> <li>- Organizar, programar, dirigir y controlar la operación del proceso editorial, con base en las normas y lineamientos establecidos por la Dirección General.</li> <li>- Informar sobre el programa de producción interna y externa a las Direcciones de Distribución y de Apoyos Técnicos, para que realicen su seguimiento y evaluación.</li> <li>- Coadyuvar con la Subdirección General, en la elaboración de los planes de ampliación y modernización del equipo de producción, así como en la simplificación de métodos y procedimientos de trabajo.</li> </ul> |
| <b>Dirección de Producción</b>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Supervisar las diferentes etapas del proceso de producción de la planta, determinando los controles necesarios.</li> <li>- Promover y supervisar el cumplimiento de los planes y programas que coadyuven al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.</li> <li>- Proponer el programa anual de las necesidades y/o modernización del equipo de la planta de producción.</li> <li>-</li> </ul>   |
| <b>Subdirección de Producción Externa</b>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborar las requisiciones de compra o servicio de los libros de texto gratuito, materiales educativos y otras a solicitud expresa de la Dirección Técnica y/o Coordinación Editorial.</li> <li>- Revisar y aprobar que los materiales para impresión (archivos digitales) cumplan con las especificaciones técnicas requeridas y elaborar las fichas técnicas correspondientes conforme a los requerimientos establecidos por la Secretaría de Educación Pública y/o las Entidades Públicas del Gobierno Estatal y/o Federal.</li> <li>- Supervisar que se cumplan las políticas de calidad en los insumos, material en proceso y producto terminado de la Planta Industrial de la CONALITEG.</li> </ul>  |
| <b>Departamento de Control de Producción Externa</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recopilar datos respecto al seguimiento de los programas de las órdenes de producción asignadas a los proveedores externos con el objeto de informar oportunamente a las instancias superiores.</li> <li>- Informar al área de Control de Calidad los avances de las órdenes de producción asignadas a los proveedores externos, con el objeto de que ésta determine las posibles visitas a empresas para verificar e informar sus avances de producción real. Y en base a estos informes, gestionar en su caso, mecanismos de control para el cumplimiento de producción ante la Subdirección de Producción Externa.</li> <li>- Analizar la información de los almacenes de producto terminado y realizar el seguimiento de la producción de los proveedores externos.</li> </ul>   |
| <b>Subdirección de Almacenes de Producto Terminado</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizar, coordinar y supervisar las actividades de recepción, almacenaje y despacho de libros de texto y material educativo en las entidades comprendidas dentro de la zona sur-metropolitana y centro-norte.</li> <li>- Mantener coordinación con la Subdirección de Producción Externa, para preservar los parámetros de calidad en la recepción de producto terminado.</li> <li>- Coordinar la elaboración de informes de existencias de producto terminado para su entrega oportuna a las diversas áreas que así lo requieran.</li> <li>- Coordinar la toma física de los inventarios de producto terminado que se llevan a cabo en los almacenes de Querétaro y Tequesquahuac.</li> </ul>   |
| <b>Dirección de Distribución</b>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Normar la elaboración y ejecución del programa de distribución nacional de los libros de texto y material educativo, con base en los lineamientos establecidos por la Dirección General.</li> <li>- Validar junto con la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto de la SEP, la información relativa a la demanda de libros de texto y material</li> </ul>  |

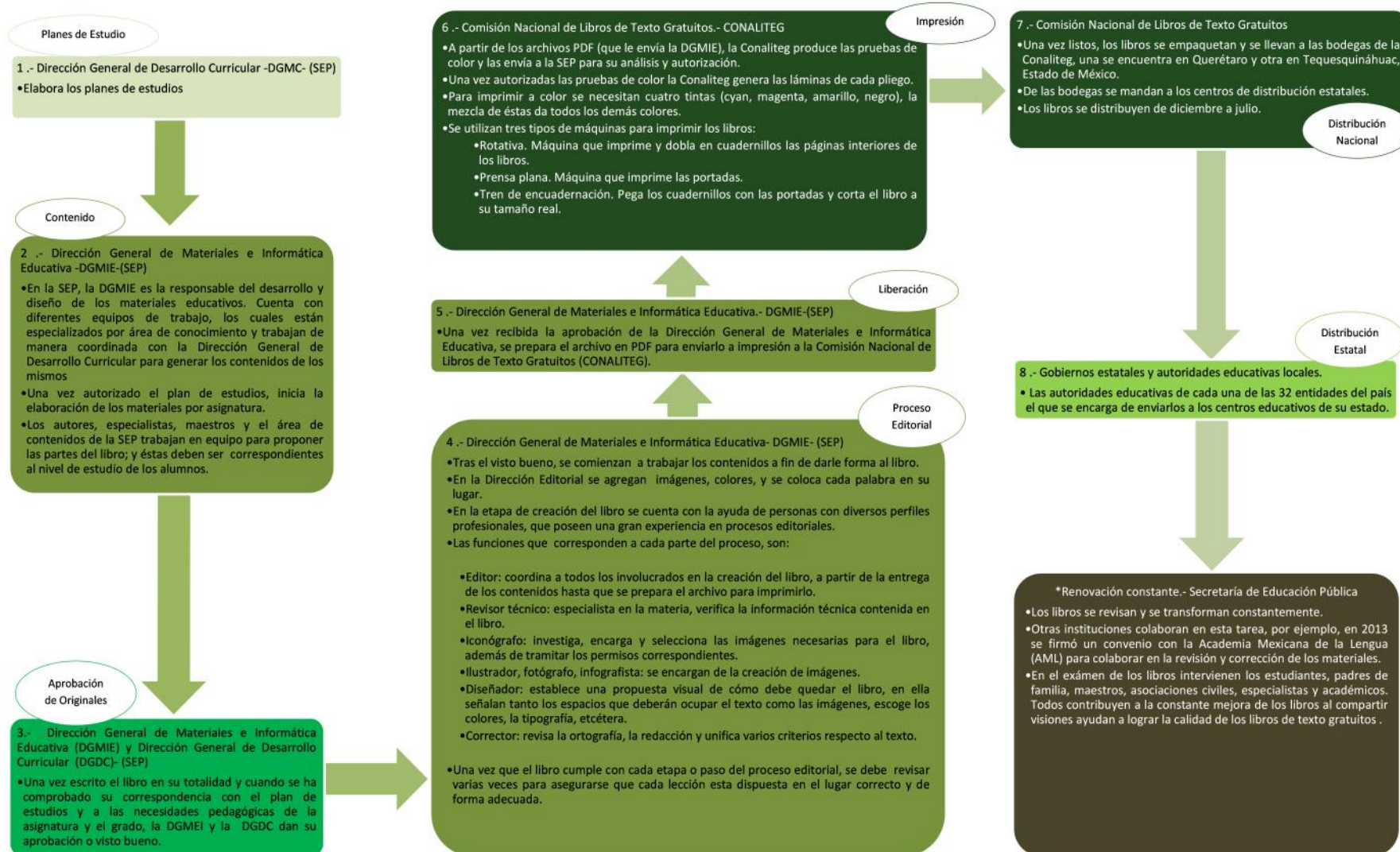
educativo.

- Validar junto con las autoridades educativas de los estados, la asignación de libros de texto a distribuir
- Promover la participación de las instancias oficiales y particulares en los estados, a efecto de apoyar y agilizar la redistribución de los libros de texto en las entidades federativas
- Proponer las normas y los mecanismos de operación, así como la realización de los convenios necesarios para llevar a cabo la distribución de los libros de texto y material educativo a nivel nacional, incluidas las zonas de difícil acceso
- Definir las estrategias y lineamientos de recepción, para la distribución en forma conjunta con la Coordinación General de Representaciones de la SEP en las Entidades Federativas, la Dirección General de Educación Indígena, la Dirección General de Materiales y Métodos Educativos, y la Coordinación General de Educación Telesecundaria.
- Participar en la selección de transportistas, convocados por la Comisión para la distribución de los libros de texto, por medio de las licitaciones públicas nacionales que la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales realiza.
- Presentar informes de los avances de la distribución a la Dirección General, a diferentes instancias estatales y a la S. E. P.
- Presentar trimestralmente informes sobre la distribución de libros de texto, en las juntas del órgano de gobierno de la Comisión.
- Coordinar la elaboración de actas de entrega-recepción de libros de texto gratuito con los gobiernos de los estados.
- Validar la facturación presentada por las compañías transportistas contratadas para la distribución.

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Educación, Reglamento Interior de la SEP, Decreto de creación de la CONALITEG, Estatuto Orgánico y Manual General de Organización de la CONALITEG.

Con base en dicho marco legal, se presentan el esquema general del proceso de diseño, elaboración, producción, distribución y recepción de los libros:

**Ilustración 14. Esquema general sobre el proceso de elaboración de los libros de texto gratuitos.**



Fuente: Ley General de Educación, Reglamento Interior de la SEP, Decreto de creación de la CONALITEG, Estatuto Orgánico y Manual General de Organización de la CONALITEG.

Como se puede observar en el cuadro anterior, las actividades de diseño, elaboración, producción, distribución y recepción de los libros no son competencia exclusiva de la CONALITEG, sino que intervienen otras áreas de la Secretaría de Educación Pública (Dirección General de Materiales e Informática Educativa y Dirección General de Desarrollo Curricular) y las autoridades educativas locales, por lo que el objetivo de la mencionada auditoría es consistente con las atribuciones de la institución a revisar, ya que ésta comprendió la fiscalización del cumplimiento de los objetivos y metas de la producción y distribución de los libros de texto gratuitos.

Con base en el mandato de la CONALITEG, y de conformidad con la normativa de la AED, el alcance de la auditoría fue revisar la eficacia en el cumplimiento del objetivo de producir libros de texto gratuitos y distribuirlos de manera oportuna a las autoridades educativas de las 32 entidades federativas; la eficiencia en la conciliación de la matrícula educativa para la producción de los libros de texto, en la supervisión de la calidad en la producción, y en la distribución con base en el Programa Nacional de Distribución; la economía de los recursos ejercidos con el programa; el control interno; el avance hacia el Sistema de Evaluación de Desempeño, y la rendición de cuentas.

La determinación del objetivo y alcance de la auditoría implicó un ejercicio heurístico y hermenéutico por parte del equipo auditor, ya que la heurística es un método de investigación que conduce al descubrimiento, búsqueda o investigación de documentos o fuentes históricas, y la hermenéutica conduce a la capacidad de interpretación de la información, así como de síntesis.<sup>93</sup>

Los hallazgos de auditoría requieren una investigación e interpretación de la información y evidencia de las actividades realizadas por el sujeto de revisión, se debe comparar los hallazgos contra los referentes (deber ser o normativa aplicable), contrasta lo que debió ser contra lo que se encontró, lo que se pretendió contra lo que se logró y las oportunidades de mejora.

---

<sup>93</sup> Auditoría Superior de la Federación, *Marco Operativo de la Auditoría Especial de Desempeño*, tercera edición, ASF-AED, México, 2011, p. 191 y 192.

A continuación veremos si en los resultados de la auditoría número 227 se ve reflejado ese ejercicio heurístico y hermenéutico que debe prevalecer en una auditoría, así como la forma en que la auditoría contribuyó a mejorar la operación y resultados del programa.

#### **4.2.3. Resultados de la auditoría de desempeño**

Conforme al Informe de auditoría 13-1-11L6J-07-0227, la revisión se realizó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la normativa institucional de la ASF y considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017. Las áreas revisadas fueron las direcciones de Producción, de Distribución y la Técnica de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG).

En la mencionada auditoría de desempeño se determinaron 8 observaciones, las cuales fueron solventadas<sup>94</sup> por la entidad fiscalizada antes de la integración del informe, por lo que también veremos qué acciones implementó la CONALITEG para resarcir las observaciones.

Los resultados fueron los siguientes:

##### *1) Cumplimiento de los requisitos de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)*

Para 2013, la MIR del programa presupuestario B001 “Producción y distribución de libros de texto gratuitos” mostró inconsistencias entre sus objetivos y el nombre del programa, ya que mientras el título señaló la producción y distribución de libros de texto gratuitos, los objetivos incluyeron la producción y distribución de materiales educativos, que no formaban parte del Programa Anual de Trabajo de la CONALITEG en ese año.

La lógica vertical no fue adecuada para verificar la relación causa-efecto, ni definió el resultado esperado en la población objetivo y su contribución a la solución del problema referido a la producción y distribución fuera de tiempo. Asimismo, las

---

<sup>94</sup> Las observaciones solventadas se consideran así cuando las entidades auditadas precisa y muestra la evidencia de las mejoras efectuadas. Cabe señalar que las Recomendaciones al Desempeño se orientan a fortalecer el desempeño, la actuación de los servidores públicos y el cumplimiento de objetivos y metas.

actividades fueron insuficientes para la producción y distribución oportuna de los bienes (libros) que produce y entrega el programa.

En la lógica horizontal, el indicador de nivel de Fin no se considera adecuado para medir el cumplimiento del objetivo, en razón de que el número promedio de libros de texto por alumno de educación básica no mide la contribución del programa en la solución del problema, ni permite cuantificar su impacto social, en términos de la entrega oportuna de los libros de texto para ampliar las ventajas y oportunidades de aprendizaje de los niños inscritos en educación básica. Las variables de su método de cálculo no fueron adecuadas, debido a que el numerador de la fórmula consistió en el total de libros de texto y materiales educativos distribuidos en el año n, mientras que el universo de atención fue la matrícula de educación básica de un ciclo escolar anterior, y la matrícula se cuantifica por ciclo escolar.

El indicador de nivel de Propósito fue inadecuado para medir el objetivo, en razón de que no mide la cobertura o el cambio efectuado con el programa en su población objetivo, que son las autoridades educativas estatales.

El indicador de nivel Componente "A" no fue adecuado para verificar la generación de los bienes que se producen con el programa, debido a que sólo hace referencia a la producción en los talleres de la CONALITEG; sin embargo, la producción de la comisión para el ciclo escolar 2012-2013 fue de 13.3% del total y el 86.7% se realizó en talleres de impresores externos, y para el ciclo escolar 2013-2014, su producción representó el 12.2%, mientras que el 87.8% fue producción externa, por lo que no refleja la producción total de libros.

La denominación, método de cálculo y definición del indicador de nivel Componente "B" fueron inadecuados, ya que incluyeron materiales educativos como variables de referencia, los cuales no estuvieron referidos en el objetivo del árbol de objetivos del programa.

Para el indicador de nivel de Actividad 1, el resultado es un dato de gestión que no permite medir el número de libros de texto y materiales educativos producidos mediante el consumo de las toneladas de papel y cartulina adquiridas.

El indicador de nivel de Actividad 2 impide medir el efecto de la actividad de contratación del servicio de distribución en la cantidad de libros de texto y materiales educativos distribuidos en el año para la elaboración del componente.

La CONALITEG, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, remitió la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario B003 "Edición, Producción y Distribución de Libros y otros Materiales Educativos", la cual sustituyó al Programa Presupuestario B001 "Producción y Distribución de Libros de Texto Gratuitos" e incluyó objetivos e indicadores para medir la producción y distribución de libros de texto gratuitos de manera suficiente y oportuna, por lo que mejora su lógica vertical y horizontal para 2014, por lo que se solventa la observación.

En las auditorías de desempeño se examinan y emiten consideraciones propositivas a las dependencias y entidades respecto del diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), la cual se diseña en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño y es una herramienta indispensable para que las instituciones encargadas de ejecutar los programas presupuestarios conozcan cómo y qué también funciona el programa del que son responsables, les den seguimiento y así mejoren su desempeño.

En la MIR se debería sintetizar en un diagrama muy sencillo y homogéneo el sentido de la intervención gubernamental, por medio del programa, establecer con claridad los objetivos y resultados esperados de los programas a los que se asignan recursos presupuestarios y definir los indicadores estratégicos (eficacia) y de gestión (eficiencia) que permitan conocer la operación y consecuencias de la acción gubernamental, y a partir de ello, inferir sobre el éxito o fracaso de su instrumentación.

El esquema general de una MIR es el siguiente:

**Ilustración 15. Elementos de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*, 2015.

Elaborar una MIR en la que se sintetice la razón de ser del programa, el problema al que debe contribuir a resolver y los indicadores estratégicos (miden el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los Pp) y de gestión (miden el avance y logro en procesos y actividades, sobre la forma en que los bienes y/o servicios públicos son generados y entregados), es una tarea complicada, ya que estamos tratando de problemas sociales.



Una de las ventajas de Pp B001 es que puede cuantificar la población objetivo y atendida, tomando como unidad de medida a los alumnos inscritos en educación básica, así como la demanda de los bienes y servicios (libros de texto gratuitos requeridos por grado escolar), con base en dichas variables la CONALITEG está en la posibilidad de medir la suficiencia en la producción de los libros, pero no incluyó algún indicador que permita verificar la oportunidad en la distribución de los mismos.

En el informe se señala que la CONALITEG, con motivo de la intervención de la ASF, rediseñó la MIR en la cual se incluyó en un indicador que medía la oportunidad en la entrega de los LTG, con el método de cálculo:<sup>95</sup>

(Libros de Texto y materiales educativos distribuidos en el ciclo “n” antes de la fecha pactada con los RUD’s / [(Matricula conciliada con los RUD -Responsables únicos de Distribución de las entidades federativas- por grado escolar) (Catalogo de libros por grado escolar)] \*100

Además, se realizaron diversas mejoras en la matriz, tanto en la lógica vertical como en la horizontal, por lo que ahora existe mayor congruencia entre el objetivo, indicador, método de cálculo y unidad de medida. No obstante, la MIR es un elemento que siempre será perfectible, pero lo importante es contar con los elementos mínimos que indique cómo y para qué está operando un programa y si cumple con sus propósitos.

En la nueva MIR también se indica que el objetivo de producir y distribuir con suficiencia, oportunidad, eficiencia y calidad libros de texto gratuitos y materiales educativos que demanda el Sistema Educativo Nacional” se encuentra alineado a la meta nacional III. México con educación de calidad objetivo 3.1 Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad y sus estrategias 3.1.3 Garantizar que los planes y programas de estudio sean pertinentes y contribuyan a que los estudiantes puedan avanzar exitosamente en su trayectoria educativa, al tiempo que desarrollen aprendizajes significativos y competencias

---

<sup>95</sup> Matriz de Indicadores para Resultados, Programa presupuestario B003 “Edición, producción y distribución de libros y otros materiales educativos”, Ejercicio Fiscal 2014.

que les sirvan a lo largo de la vida, 3.1.4 Promover la incorporación de nuevas tecnologías de la información y comunicación en el proceso de enseñanza-aprendizaje y 3.2.2 Ampliar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad.

Por lo anterior, queda evidente que la Comisión incluyó nuevos elementos a su MIR que le permitirá contar con la información necesaria para valorar objetivamente el desempeño del programa referente al cumplimiento de metas y objetivos, además de que le permitirá generar un mecanismo de aprendizaje interno y de rendición de cuentas más visible y creíble.

## *2) Supervisión de políticas de calidad y especificaciones técnicas de la producción*

En 2013, la CONALITEG realizó 396 supervisiones a proveedores, los cuales fueron seleccionados a partir de un muestreo; 323 (81.6%) para comprobar la adherencia del barniz ultravioleta (U.V.) y 73 (18.4%) para verificar las características estructurales, mecánicas y ópticas de los insumos. La comisión acreditó las acciones realizadas para asegurar la aplicación de las políticas de calidad en insumos mediante los expedientes de las pruebas señaladas.

Asimismo, en ese año realizó inspecciones a 1,047.6 miles de libros y 742 visitas de supervisión a los impresores, de las cuales llevó a cabo un seguimiento de las órdenes de producción que fueron rechazadas, e implementó los mecanismos y políticas de calidad, a fin de cumplir con las especificaciones técnicas establecidas para los libros de texto gratuitos, y documentó las 52,102 pruebas realizadas en 2013 para verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas de los libros.

Este resultado denota los aspectos positivos de las políticas de calidad de la producción de los LTG, pues como se había dicho en el segundo apartado de la investigación, no sólo se trata de mostrar las fallas sino que también sus fortalezas. Este resultado no tuvo observación.

El mensaje principal de este resultado es que la CONALITEG acreditó la aplicación de las políticas de calidad, ya que llevó a cabo un seguimiento de las órdenes de producción rechazadas y cumplió con las especificaciones técnicas establecidas para la impresión de los libros. Lo anterior es muy importante, ya que

refleja el aseguramiento de la calidad material de los bienes entregados por la Comisión, pues supervisó e inspeccionó a los proveedores externos, lo cual es indispensable debido a que ellos realizan la producción, en promedio, del 87% de los libros de educación básica.

La producción propia de la CONALITEG se realiza para identificar el costo razonable de cada libro de texto, lo cual también es una fortaleza de la institución.

Las políticas de calidad y especificaciones técnicas establecidas y cumplidas por la Comisión garantizaron que los libros de texto no se deteriorarían en el mediano plazo.

### *3) Suficiencia de la producción de LTG*

Para el ciclo escolar 2012-2013, la CONALITEG requería producir 211,387,857 libros de texto gratuitos para atender una matrícula de 28,892,368 alumnos de educación básica. Se verificó que produjo 216,543,671 ejemplares, cifra mayor en 5,155,814 (2.4%) libros de texto que los requeridos por la matrícula de alumnos de educación básica.

Con el análisis de la información de la producción de libros de texto por nivel y modalidad, se identificó un déficit de 110,407 (0.4%) libros de cuarto grado de primaria; mientras que para la modalidad de telesecundaria, el déficit fue de 1,997,840 (8.7%) libros, sin acreditar las causas.

Para el ciclo escolar 2013-2014, la CONALITEG debía producir 215,987,546 libros de texto para atender la matrícula de 30,339,602 alumnos de educación básica. Para ese ciclo produjo 226,770,088 libros; 10,782,542 (5.0%) libros adicionales a los requeridos para la matrícula de alumnos de educación básica; sin embargo, reflejó un déficit de producción de 14,975 (0.2%) libros de primer grado de secundaria y de 481,247 para el tercer grado de ese nivel; mientras que para la modalidad de telesecundaria se produjeron 2,637,187 (13.2%) libros adicionales a los requeridos para atender a la matrícula de alumnos de los grados y modalidad referidos.

Respecto del déficit por nivel educativo del ciclo escolar 2013-2014, la comisión informó que “se contaba con existencias físicas distribuidas para secundaria”, sin acreditar los documentos que sustenten dichas existencias, y para telesecundaria, la producción excedente se realizó con base en lo solicitado por la SEP.

La CONALITEG, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, implementó el procedimiento núm. PR-PPD-02 "Proceso de Planeación, de la Producción y la Distribución de los libros de texto gratuitos y material educativo" y las políticas de operación, con código de registro FO-RD-01 en el cual se determinó que los tirajes programados para la etapa de producción deben garantizar la suficiencia de los libros de texto gratuitos. Asimismo, contiene los procedimientos regulados para conciliar y validar la matrícula de alumnos de educación básica, y para cuantificar la reserva de libros para contingencias, lo que permitirá acreditar que la producción sea suficiente. El documento que incluye el proceso fue autorizado el 29 de diciembre de 2014 por la Subdirección General y las direcciones de Producción y de Distribución de libros de la CONALITEG, por lo que se solventa lo observado.

En términos generales la Comisión cumplió con el objetivo de producir los libros para los alumnos de educación básica, ya que sólo se identificó un déficit de 0.4% de libros de cuarto grado de primaria y de 8.7% de libros la modalidad de telesecundaria, para el ciclo escolar 2012-2013; en el ciclo escolar 2013-2014 hubo un déficit de producción de 0.2% de libros de primer grado de secundaria y de 481,247 libros para el tercer grado de ese nivel; mientras que para la modalidad de telesecundaria se produjeron 13.2% de libros adicionales a los requeridos para atender a la matrícula de alumnos de los grados y modalidad referidos.

Es importante señalar que éste resultado es sumamente complejo, pues era necesario que los auditores identificaran la población objetivo y que cuantificaran los libros de texto que requerirían por grado y modalidad escolar en todo el país, y aun así, en el informe se pudo dar resultados específicos respecto la suficiencia o déficits en cada uno, lo cual refleja un adecuado ejercicio de heurística y hermenéutica por parte del equipo revisor.

La CONALITEG brindaría un mejor servicio a la sociedad si no existieran faltantes de libros en alguna modalidad o grado escolar, pero para lograrlo se necesitan mecanismos que le permitan producir la exacta cantidad de libros que se demandan. Por lo anterior, la ASF hizo una observación que fue solventada durante la auditoría, pues la Comisión realizó medidas correctivas en sus procesos de producción que le asegurarían la suficiencia de los LTG.

En respuesta a la solicitud de información con folio 1113700012315, la CONALITEG informó que para solventar la observación realizada por la ASF estableció los procedimientos para conciliar con las autoridades educativas de las entidades federativas el número de libros requeridos con base en la matrícula, por grado, nivel y modalidad escolar. Además, se estableció el formato FO-PDP-01 donde se integra la información de la matrícula y las cantidades que determina la Dirección General de Materiales Educativos que deberán ser enviadas a los Estados. El jefe de departamento de control de producción externa realiza los cálculos de reserva y producción estimada y registra en este formato “tirajes de producción” código FO.PPD-01. Los documentos fueron aprobados por la Subdirección General y las direcciones de Producción y Distribución de la entidad; los cambios fueron efectuados como consecuencia de los trabajos de auditoría de desempeño realizados por la ASF.

#### *4) Programa de distribución de LTG*

Para los ciclos escolares 2012-2013 y 2013-2014, la CONALITEG realizó la programación de las metas anuales para la distribución de libros de texto gratuitos con base en un calendario anual y para el registro, seguimiento y control de la distribución de libros de texto, la comisión contó con el Sistema de Gestión Integral de Producción, Distribución y Administración, el cual presentó deficiencias, debido a que no emite información para conocer la cantidad de producción y distribución realizada por tipo de libro, ni la fecha de las entregas a las autoridades educativas estatales para los ciclos escolares 2012-2013 y 2013-2014, a fin de verificar la distribución conforme a la programación.

La comisión, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, remitió el anteproyecto de presupuesto de 2015 de la CONALITEG, presentado el 15 de agosto de 2014 en la 3ra Sesión Ordinaria de su Junta Directiva, en el que solicitó recursos para el desarrollo informático de la plataforma denominada Gestión Integral de la Producción, Distribución y Administración (GIPDA), a fin de habilitar las funciones de la administración de almacenes, de transportes, informes y de reportes de distribución, con objeto de tener un control de embarques, destinos y entregas, y tener la capacidad de programar y planear sus rutas, y cumplir en tiempo con el proceso de distribución de acuerdo con el programa y el calendario aprobado; además, proporcionó copia simple del presupuesto aprobado por la SEP, y registrado en el Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP) para tal fin, por lo que se solventa lo observado.

A pesar de que la entidad fiscalizada contaba con el sistema de información GIPDA para conocer el avance en los procesos de producción y distribución, éste

presentó deficiencias, por lo que no era efectivo para los fines previstos. Este aspecto constituyó una causa de que la Conaliteg no tuviera el control de lo que producía ni de lo que distribuiría, pues los procesos van unidos y conllevan consecuencias en las subsecuentes actividades.

Quizás se pudiera pensar que el simple sistema de información no generaría una mejor eficiencia en este proceso, pero lo que realmente importa es que el área encargada de la distribución se dio cuenta que los insumos con los que contaba no eran los adecuados ni suficientes para garantizar una oportuna y suficiente distribución de los libros, por lo que los responsables de dicha actividad hicieron un replanteamiento de su planeación, estrategias y de las herramientas con las que contaba para dicho fin.

Dicha observación impulsó a la CONALITEG a realizar cambios en el sistema GIPDA para así tener el control de los embarques, destinos y entregas, con lo cual mejoró la planeación y programación de las rutas de distribución. Se solventó la observación realizada por la ASF.

##### *5) Oportunidad en la distribución de LTG*

De acuerdo con el calendario escolar emitido por la SEP; las Minutas para validar Matrícula y las actas de entrega-recepción firmadas por los 32 Representantes Únicos de Distribución de los estados, los libros de texto gratuitos para el ciclo escolar 2012-2013 fueron recibidos por las autoridades educativas de las entidades federativas 49 días después del inicio de clases, y para el ciclo 2013-2014, 70 días después del inicio del ciclo escolar. La falta de oportunidad en la entrega de los libros de texto gratuitos, de acuerdo con lo referido por la CONALITEG, incidió en el proceso de aprendizaje de los niños que cursaron la educación básica, en ambos ciclos.

Al respecto, la comisión señaló que “no contó con un documento oficial para informar la fecha en que se entregaron todos los libros de texto gratuitos a los almacenes estatales, pero que verifica la fecha en que se realizó la entrega final de los libros de texto a las entidades federativas mediante pases de salida elaborados por el Departamento de Información y Seguimiento, con base en los programas de salida emitidos por la Subdirección de Logística, y con los registros que reporta el sistema SICA”. No obstante, los reportes del Sistema Interno de Control de Almacenes (SICA), reflejaron diferencia respecto de las fechas de entrega

reportadas en las actas de entrega-recepción firmadas por los 32 Representantes Únicos de Distribución de los Estados, y para nueve entidades federativas, las fechas se registraron de manera posterior a las actas referidas, sin acreditar las causas.

La CONALITEG, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, remitió copia simple de las Actas de Entrega-Recepción en las que registró como conclusión de la entrega física de los libros de texto gratuitos para el ciclo escolar 2014-2015, a las autoridades educativas de las 32 entidades federativas el 31 de julio de 2014, 11 días hábiles antes del inicio de ese ciclo escolar, por lo que solventó la observación.

Los LTG son materiales indispensables para el proceso de enseñanza-aprendizaje, en los que se plasma el conocimiento mínimo que, según los planes y programas de estudios, deben ser enseñados. La entrega extemporánea de los libros repercute, como se señala en el informe, en el proceso de enseñanza-aprendizaje de los educandos; los 49 y 70 días de retraso, para los ciclos escolares 2012-2013 y 2013-2014, respectivamente, representan días perdidos en la utilidad de los libros.

La producción y distribución de LTG pierde valor al no ponerlos al alcance de los alumnos desde un inicio del ciclo escolar, ya que es un material de apoyo fundamental de la educación, y al no estar a tiempo puede implicar que los maestros recurran a otros libros que generarían gastos adicionales a los padres de familia (aún si sólo obtienen fotocopias), por lo que se estaría perdiendo el principio de gratuidad establecido en el artículo 3º constitucional.

Era una debilidad del programa el hecho de no contar con el registro de la fecha de entrega de los libros de texto a los almacenes de los estados, pues la falta de información al respecto genera áreas de opacidad y da paso a la discrecionalidad, además, ello provocó que la institución no contara con la información que acreditara el cumplimiento del objetivo de distribuirlos con oportunidad. Lo anterior, también evidenció la inexistencia de mecanismos adecuados para el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente, con acceso ágil y sencillo; que permita la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública.

Desde otro punto de vista podría decirse que el registro de la fecha de entrega de los libros generaría mayores trámites burocráticos, pero la falta de un documento oficial que ponga en evidencia el efectivo cumplimiento de los objetivos provoca descontrol y desorganización en dichas actividades, así como incertidumbre sobre el tiempo de entrega de los bienes producidos. Por lo anterior, era preciso que la CONALITEG estableciera los mecanismos necesarios que le permitan un mejor control de la distribución y, a partir de sus registros, realizar medidas correctivas.

Este resultado tuvo la observación, por parte de la ASF, de que la CONALITEG no estaba cumpliendo con el objetivo de distribuir los libros oportunamente; no obstante, fue solventada debido a que “la Comisión modificó su Sistema de Gestión de Calidad, lo que permitió entregar los libros de texto gratuitos 11 días hábiles antes del inicio del ciclo escolar 2014-2015”.

En respuesta a la solicitud de información (por medio de INFOMEX) con folio 1113700012315, la CONALITEG informó que las acciones de mejora iniciaron con el registro en el Sistema Interno de Control de Almacenes (SICA) de la fecha de entrega de los libros a los almacenes de cada entidad federativa de acuerdo a los datos registrados en los pases de salida, lo que también implicó generar nuevas estrategias de distribución y el fortalecimiento del control interno en dicha actividad. Con base en la información generada en el sistema, se informa mediante oficio dirigida a los secretarios de educación de los estados la fecha en que se concluye la distribución.

Asimismo, se implementó el procedimiento número PR-PPD-02 “Proceso de planeación de la producción y distribución de libros de texto gratuitos y material educativo”, y las políticas de operación con código FO-RD-01 en las que se determinaron las pautas de distribución y se señalan las actividades para garantizar la asignación total requerida de cada título de libros, con base en las solicitudes de las entidades federativas, lo anterior, a fin de no reincidir en el incumplimiento señalado a partir del informe de auditoría.



Por lo anterior, considero que con el establecimiento de dichos controles, se optimizó el uso efectivo de los LTG en el tiempo de clases, gracias a que subsanaron la observación efectuada por la ASF.

#### 6) *Suficiencia en la distribución de LTG*

Para el ciclo escolar 2012-2013, la CONALITEG debía distribuir 212,998,777 libros de texto gratuitos para atender a una matrícula de 30,456,161 alumnos de educación básica; sin embargo, distribuyó 215,359,790 libros, lo que representó 2,361,013 (1.1%) libros de texto adicionales a lo requerido.

La distribución de libros de texto gratuitos fue deficitaria en 735,363 (3.2%) libros de texto para la modalidad de telesecundaria; asimismo, para secundaria mantuvo excedentes de 276,483 (1.0%) libros; además, para la población indígena distribuyó 2,199,952 libros para una matrícula de 1,254,865 alumnos. Adicionalmente, distribuyó 2,277,139 de los 1,755,988 requeridos; 521,151 (29.7%) para el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE); 114,308 para débiles visuales, y entregó 2,482 libros Braille, sin acreditar las causas de los libros faltantes.

Para el ciclo escolar 2013-2014, la CONALITEG debía distribuir 212,001,704 libros de texto gratuitos para atender a una matrícula de 30,653,107 alumnos de educación básica; sin embargo, distribuyó 219,275,314 libros, lo que representó 7,273,610 (3.4%) libros de texto adicionales a lo requerido.

La distribución de libros de texto gratuitos fue deficitaria en 250,590 (0.8%) libros de texto para el segundo y tercer grado de secundaria; tuvo excedentes de 2,028,581 (10.1%) libros de texto para la modalidad de telesecundaria y 307,600 libros de texto para el CONAFE; asimismo, para la población indígena distribuyó 5,144,962 ejemplares para una matrícula de 1,256,677 alumnos, sin acreditar las causas de los faltantes.

La CONALITEG, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, implementó el procedimiento núm. PR-PPD-02 "Proceso de Planeación, de la Producción y la Distribución de los libros de texto gratuitos y material educativo" y a las políticas de operación, con código de registro FO-RD-01, en el cual se determinaron las pautas de distribución, y que señala las actividades para garantizar la asignación total requerida de cada título de libros de texto gratuitos y materiales educativos para todos los niveles de educación básica, con base en las solicitudes de las entidades federativas, las cuales se validan con la matrícula de alumnos por las autoridades educativas de las entidades federativas y la SEP, cuyo control de distribución se registrará en la plataforma denominada Gestión Integral de la Producción, Distribución y Administración (GIPDA), a fin de programar las rutas de entrega y cumplir en tiempo con el proceso de distribución de acuerdo con el programa y el calendario aprobado por la H. Junta Directiva, lo que permitirá la suficiencia en la distribución de libros, por lo que se solventa lo observado.

A pesar de que en el total general de libros distribuidos rebasó en 1.1% de lo requerido, hubo un déficit de 3.2% para la modalidad de telesecundaria, mientras que para secundaria hubo excedentes en 1.0%, para el ciclo escolar 2012-2013. Para el siguiente ciclo escolar ocurrió algo similar, en general la distribución de libros fue suficiente, se rebasó la demanda en 3.4%; sin embargo, fue deficitaria en 0.8% para los de segundo y tercer grado de secundaria, y hubo excedentes en 10.1% para la demanda de libros en la modalidad de telesecundaria.

Para los ciclos escolares 2012-2013 y 2013-2014 no hubo suficiencia en la distribución de los libros, por lo que no se está cumpliendo el mandato de que todos los alumnos, sin excepción, cuenten con los libros para cursar sus estudios. Por un lado entregaron de más y por otro sobran libros, lo cual refleja que no existe un adecuado proceso de planeación que asegure una cobertura al 100% en todos los grados, niveles y modalidades de educación básica, conforme a lo requerido por la demanda de alumnos inscritos.

De acuerdo con el informe, la CONALITEG modificó las políticas de operación, con código de registro FO-RD-01, en el cual se determinaron las pautas de distribución y se señalan las actividades para garantizar la asignación total requerida de cada título de libros, por grado y modalidad, las cuales se validan con la matrícula de alumnos por las autoridades educativas de las entidades federativas y la SEP, cuyo control de distribución se registrará en la plataforma denominada Gestión Integral de la Producción, Distribución y Administración (GIPDA), a fin de programar las rutas de entrega y cumplir con el programa y el calendario aprobado por la H. Junta Directiva de la Comisión.

Por lo anterior, la CONALITEG fortaleció sus mecanismos de planeación que le aseguren la suficiencia de libros distribuidos, para que ya no existan diferencias entre lo requerido y lo entregado, y a su vez, esto contribuirá a economizar en el costo de la producción y distribución, pues ya no realizarán las actividades sin un adecuado sistema de planeación y control.

## 7) Costo de la producción y distribución de libros de texto gratuitos

En 2013, la CONALITEG contó con una metodología para calcular el costo unitario por tipo de libro; considerando los costos de producción, gastos de administración, y de distribución. En ese año determinó que el costo promedio por paquete de libros, para el nivel de preescolar (6 libros) fue de 62.4 pesos; para primaria (52 libros) fue de 499.2 pesos, en secundaria (17 libros) de 630.7 pesos, y para la modalidad de telesecundaria (31 libros) de 440.2 pesos.

Con el fin de fomentar la calidad educativa y combatir la deserción escolar, y debido a que los propietarios de los derechos de autor para los libros de secundaria son las casas editoriales, la comisión implementó el “Programa de Distribución de Libros de Texto para Educación Secundaria de los ciclos escolares 2012-2013 y 2013-2014”, en el cual participaron la SEP, los Gobiernos de los Estados y la CONALITEG, a fin de que el precio otorgado por los editores fuera más bajo que la venta al público.

Para el ciclo escolar 2012-2013, el precio unitario promedio de los libros de secundaria adquiridos por la CONALITEG fue para el primer grado de 30.3 pesos, de 35.3 pesos para segundo y de 39.8 pesos para los libros de tercer grado, mientras que los precios unitarios de venta en librerías fueron de 180.0, 248.5 y 241.0 pesos, respectivamente.

Respecto al ciclo escolar 2013-2014, el precio unitario promedio de los libros de secundaria para la CONALITEG fue de 29.4 pesos en primero y segundo grados, y de 35.4 pesos en tercer grado; en lo concerniente a los precios unitarios de venta en librerías, el precio de los libros de primer grado de secundaria fue de 204.2 pesos, de 266.0 pesos para los libros de segundo grado, y de 248.5 pesos para tercer grado.

Uno de las principales causas del rezago educativo en México era la “falta de garantías y medios para hacer efectivo el derecho a la educación en determinadas circunstancias y en detrimento de ciertos grupos vulnerables”<sup>96</sup>, por lo que era necesario realizar acciones concretas que contribuyeran a materializar ese derecho. La producción y distribución gratuita de los libros de texto ha permitido reducir la deserción escolar, ya que la gratuidad del libro es un “elemento fundamental, dado que elimina el factor económico como condicionante

---

<sup>96</sup> Narro Robles, José; Martuscelli Quintana, Jaime y Barzana García, Eduardo (Coord.), *Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional*. [En línea]. México: Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, UNAM, 2012, p. 141, consultado en: <http://www.planeducativonacional.unam.mx/PDF/completo.pdf>

para la adquisición de los libros<sup>97</sup> pues los padres ya no tienen que realizar dicho gasto.

De acuerdo con el informe, el paquete de LTG le cuesta, en promedio, a la CONALITEG:

- Preescolar: 62.4 pesos
- Primaria: 499.2 pesos
- Secundaria: 630.7 pesos
- Telesecundaria: 440.2 pesos

Debido a que los libros de primaria no se venden en el mercado no se podría tener un comparativo sobre el gasto que tendrían que destinar los padres de familia en dicho rubro, si no existiera el programa como el que opera la CONALITEG. No obstante, los libros de secundaria sí se pueden comprar en librerías, por lo que se podría hacer un comparativo del ahorro que se genera, al proporcionarlos gratuitamente.

El comparativo se muestra a continuación:

**Ilustración 16. Comparativo del precio unitario, promedio, de los libros de secundaria**

| LTG de Secundaria   | LIBRERÍAS | CONALITEG | Diferencia de precios |
|---------------------|-----------|-----------|-----------------------|
| Libros de 1er grado | \$204.2   | \$29.4    | \$174.8               |
| Libros de 2o grado  | \$266.0   | \$29.4    | \$236.6               |
| Libros de 3er grado | \$248.5   | \$35.4    | \$213.1               |
| Total               | \$718.7   | \$94.2    | \$624.5               |

Fuente: elaboración propia con base en: Auditoría Superior de la Federación, *Informe de auditoría número 227 "Producción y distribución de Libros de Texto Gratuitos, Cuenta Pública 2013.*

Como se desprende del cuadro anterior, el costo total de los libros de estudio para un alumno de secundaria sería de 718.7 pesos, si se compraran en librerías, pero el precio que se paga por ellos, con la intervención de la CONALITEG, es de 94.2

<sup>97</sup> Tonatiuh Anzures, *El libro de texto gratuito en la actualidad: logros y retos de un programa cincuentenario*, en: Revista Mexicana de Investigación Educativa, volumen 16, número 49, México, Abril-junio 2011, p. 374.

pesos, 624.5 pesos menos de lo que se pagaría en librerías. La Comisión genera un ahorro del 762.9% en la compra del total de libros de primero, segundo y tercero de secundaria, lo cual, es evidencia de que el programa B001 también funciona como un regulador de los costos y precios del mercado editorial y de imprenta.

De acuerdo con los estudios de Tonatiuh Anzares “El libro de texto gratuito en la actualidad: logros y retos de un programa cincuentenario”, a nivel internacional existen programas similares al que maneja la CONALITEG, pero en la mayoría de los países operan esquemas de préstamo, subsidios y bonos. En un estudio se analizaron las ventajas y desventajas de operar un sistema de préstamo o de entrega en propiedad, con base en las diferencias entre los costos de ambos sistemas, cuyos supuestos fueron los siguientes:<sup>98</sup>

- En el sistema de entrega de libros en propiedad, la producción debe ser totalmente renovada cada ciclo escolar para cubrir la totalidad de la matrícula.
- En el sistema de entrega de libros a préstamo, la producción debe cubrir la totalidad de la matrícula sólo para el primer año; los tres subsecuentes se repondrían hasta 30% de la producción inicial para reemplazar los ejemplares dañados. Este sistema requeriría la utilización de un papel y un tipo de pegado distintos para asegurar la duración de los libros hasta por cuatro años.

El autor detalla los costos adicionales que eliminan el ahorro que se pudiera obtener del sistema de préstamo, ya que se generan mayores gastos por el mantenimiento, ya que se produce un deterioro durante el almacenamiento (tanto en centros de distribución y escuelas), el moho, las pestes e insectos originan grandes pérdidas cada año, a ello hay que sumarle las pérdidas debido al descuido y substracción que se pudieran dar durante los ciclos escolares en los que sean utilizados. Al agregar los costos para construir almacenes de libros (o

---

<sup>98</sup> *Ibíd.*, p. 376.

habilitar algunas aulas como tales) con las características que requiere el cuidado de los libros, además de definir la logística para recoger en las entidades aquellos que hayan sido dañados, para luego reponerlos. El cálculo de estos aspectos reduciría indudablemente la diferencia de costos de uno y otro sistema. A continuación se muestra el ejercicio comparativo:

**Ilustración 17. Ejercicio hipotético comparativo entre sistemas de entrega en propiedad y de préstamo**

| Características Técnicas (LTG típico de primaria) | Entrega en propiedad (actual)  | Préstamo (Hipotético)          |
|---|--------------------------------|--------------------------------|
| Formato:  | 20.5 X 27 cm                   | 20.5 X 27 cm                   |
| Papel interiores                                  | 68 gr reciclado a 4 X 4 tintas | 90 gr reciclado a 4 X 4 tintas |
| Forros: cartulina                                 | 240 gr 4 X 1 tintas            | 240 gr a 4 X 1 tintas          |
| Encuadernación:                                   | Rústica pegada                 | Cosida                         |
| Acabado: barniz                                   | UV                             | Laminado brillante             |
| Tiraje necesario (1er año)                        | 3,000,000                      | 3,000,000                      |
| Costo unitario                                    | \$ 7.8975                      | \$ 12.4619                     |
| Costo total producción                            | \$ 23,692,500                  | \$ 37,385,700                  |
| Tiraje necesario (2do año)                        | 3,000,000                      | 900,000                        |
| Costo unitario                                    | \$ 7.8975                      | \$ 13.01905                    |
| Costo de producción                               | \$ 23,692,500                  | \$ 11,717,145                  |
| Tiraje necesario (3er año)                        | 3,000,000                      | 900,000                        |
| Costo unitario                                    | \$ 7.8975                      | \$ 13.01905                    |
| Costo de producción                               | \$ 23,692,500                  | \$ 11,717,145                  |
| Tiraje necesario (4to año)                        | 3,000,000                      | 900,000                        |
| Costo unitario                                    | \$ 7.8975                      | \$ 13.01905                    |
| Costo de producción                               | \$ 23,692,500                  | \$ 11,717,145                  |
| Costo Total de Producción (4 años)                | \$ 94,770,000                  | \$ 72,537,135                  |
| Variación porcentual entre sistemas:              | 23.45%                         |                                |

Fuente: Tonatiuh Anzures, *El libro de texto gratuito en la actualidad: logros y retos de un programa cincuentenario*, en: Revista Mexicana de Investigación Educativa, volumen 16, número 49, México, Abril-junio 2011.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, la diferencia del gasto entre un sistema de préstamo de libros y uno de entrega en propiedad es mínima. Además, existen otras desventajas en el sistema de préstamo, ya que las modificaciones y actualizaciones de los libros de texto son más complejas, debido a que se hace la producción con la intención de que duren 3 o 4 ciclos escolares, y si existiera un cambio, éste se deberá realizar en cuanto una generación de libros salga de uso, pero si el cambio fuera muy urgente, entonces se tendría que generar otro gasto que quizás se hubiera podido ahorrar. Además, el estudio indica que los alumnos que declararon poseer libros en casa obtuvieron los mejores resultados en la prueba PISA,<sup>99</sup> lo cual es razonable porque los alumnos pueden disponer de los libros en sus casas y seguirlos ocupando como materiales de estudio.

El programa de libros de texto gratuitos tiene un carácter redistributivo para la sociedad y una participación económica importante, debido a que gran parte de su producción (cerca del 86%)<sup>100</sup> se contrata, por lo que produce una derrama económica positiva para la industria editorial papelera, impresora, y del transporte. El resto de los libros los produce la CONALITEG en una planta que tiene en Querétaro, lo cual también le sirve como modelo para calcular el costo real de los libros y le sirve como referencia de precios al momento de contratar a terceros (como en el caso de los libros de primaria).

#### *8) Rendición de cuentas*

En 2013, la CONALITEG incluyó información, en los documentos de rendición de cuentas, relacionada con el cumplimiento de las metas de producción y distribución en términos de ejercicio fiscal; asimismo, presentó cifras para los ciclos escolares 2012-2013 y 2013-2014.

Las cifras presentadas fueron diferentes en los informes de rendición de cuentas debido a que en algunos casos se contabilizaron libros de texto gratuitos y materiales educativos, libros de texto producidos con recursos de terceros, o no se consideraron pedidos adicionales de libros. Además, no se especificó la oportunidad, a fin de verificar dicho concepto en la producción y distribución de los libros de texto en ambos ciclos escolares.

---

<sup>99</sup> *Ibíd.*, p. 382.

<sup>100</sup> CONEVAL, Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010. Producción y distribución de libros de texto gratuitos.

La comisión no presentó evidencia de la información reportada en el Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, relacionada con la reserva de libros para reponer los dañados por contingencias climatológicas.

En el 2do informe de labores de la Secretaría de Educación Pública, la información incluida se relacionó con el objetivo de garantizar la producción y distribución de los libros de texto gratuitos y materiales educativos en términos de oportunidad, sin que dicha información se retomara para el informe de la Cuenta Pública 2013.

La CONALITEG, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó los controles establecidos para que los datos reportados en los diversos documentos de rendición de cuentas se relacionen con la oportunidad, suficiencia, eficiencia y calidad en la producción y distribución de libros de texto gratuitos y para que los datos reportados tengan congruencia en cada informe, por lo que se solventa lo observado.

En este resultado, la ASF verificó que la entidad haya informado sobre las actividades y resultados de la operación del programa en los informes de labores, gobierno, de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (Cuenta Pública). Respecto del Pp B001 se informó sobre el total de libros producidos, sin especificar la oportunidad de la distribución de los mismos.

En el informe se indica que con motivo de la intervención de la ASF, la Comisión acreditó la implementación de controles para que los datos que se presenten en los diferentes documentos de rendición de cuentas se relacionen con la oportunidad y suficiencia en la producción y distribución de LTG, lo cual ofrecería mayor información sobre el cumplimiento de los objetivos y metas.

Con la revisión de los diversos documentos de Rendición de cuentas se constató que la CONALITEG ya informó, a partir del ejercicio fiscal 2014, sobre la suficiencia y oportunidad en la producción y distribución de los LTG, se señala que la Comisión rebasó en 103.0% su meta de producción y que los todos los libros, del ciclo escolar 2014-2015, fueron distribuidos antes del 31 de julio de 2014 (las clases iniciaban el 18 de agosto).



## 9) Control Interno

En materia de ambiente de control, la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos contó con el Manual General de Organización, aprobado por el Órgano de Gobierno de la comisión el 30 de octubre de 2013, en el cual se establecieron sus atribuciones, el marco legal, los objetivos generales, su organización interna, la estructura orgánica y funciones, los valores éticos y morales; así como, la misión, visión, objetivos y metas institucionales.

Respecto de la administración de riesgos, la CONALITEG contó con un proceso para identificar, evaluar, jerarquizar, administrar y dar seguimiento a los posibles riesgos en el cumplimiento de objetivos y metas para la producción suficiente y distribución oportuna de libros de texto gratuitos.

En 2013, la comisión utilizó el Sistema de Gestión Integral de Producción, Distribución y Administración (GIPDA); además, proporcionó las actas de entrega-recepción firmadas por los Representantes Únicos de Distribución de los Estados (RUD) y por funcionarios de la CONALITEG; sin embargo, no acreditó haber realizado los procesos de producción y distribución de acuerdo con el programa y el calendario aprobado por la Junta Directiva. Tampoco justificó los criterios utilizados para establecer la reserva de producción de libros. La CONALITEG informó que en 2013 no realizó auditorías externas al programa presupuestario B001 "Producción y distribución de libros de texto gratuitos".

La comisión, en el transcurso de la auditoría, y con motivo de la intervención de la ASF: implementó el procedimiento núm. PR-PPD-02 "Proceso de Planeación, de la Producción y la Distribución de los libros de texto gratuitos y material educativo" y a las políticas de operación, con código de registro FO-RD-01, en el cual incluyó los procesos de producción y distribución de los libros de texto gratuitos de acuerdo con lo aprobado y para la emisión de información de los avances de dichas actividades; además, acreditó que para el ciclo escolar 2014-2015, entregó los libros de texto a los 31 estados y al Distrito Federal, el 31 de julio de 2014.

Con respecto al Sistema de Gestión de la Calidad, presentó un informe de la auditoría interna y externa de calidad 2013, un informe de auditoría del Programa presupuestario B001 y uno de supervisión de sus actividades; asimismo, presentó síntesis ejecutiva de las Sesiones Ordinarias de la H. Junta Directiva, con el fin de atender las debilidades de control interno, detectadas en 2013.

Asimismo, la CONALITEG solicitó recursos para el desarrollo informático de la plataforma denominada Gestión Integral de la Producción, Distribución y Administración (GIPDA), a fin de habilitar las funciones de la administración de almacenes, de transportes, informes y de reportes de distribución, con objeto de tener un control de embarques, destinos y entregas, y tener la capacidad de programar y planear sus rutas, y cumplir en tiempo con el proceso de distribución de acuerdo con el programa y el calendario aprobado; además, proporcionó copia simple del presupuesto aprobado por la SEP, y registrado en el Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP) para tal fin, por lo que se solventa lo observado.

La implantación de Sistemas de Control Interno promueve la consecución de los objetivos institucionales, se atenúa la probabilidad de ocurrencia de actos de corrupción, fraudes y otras irregularidades.

En México, el 12 de julio de 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno” (Acuerdo). En los considerandos de dicho documento se señala que se plantea fortalecer las Normas Generales de Control Interno para realizar la implementación de un Modelo Estándar que opere en los niveles estratégico, directivo y operativo de las instituciones; establecer etapas mínimas para el proceso de administración de riesgos; rediseñar los Comités de Control y Auditoría para constituir foros colegiados que contribuyan a lograr el cumplimiento de metas y objetivos, dando seguimiento prioritariamente al desarrollo institucional; además, se señala que el propósito es fortalecer una cultura de autocontrol y autoevaluación.

En el Acuerdo se establecieron cinco normas generales:

1. Ambiente de control: que exista un entorno y clima organizacional de respeto e integridad con actitud de compromiso y congruente con los valores éticos del servicio público en estricta observación del marco jurídico que rige a la APF.
2. Administración de riesgos: que se implemente un proceso sistemático que permita identificar, evaluar, jerarquizar, controlar y dar seguimiento a los riesgos que puedan obstaculizar o impedir el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.
3. Actividades de control interno: que en todos los niveles y funciones de la institución se establezcan y actualicen las políticas, procedimientos, mecanismos y acciones necesarias para lograr razonablemente los objetivos y metas institucionales.
4. Información y comunicación: que existan requerimientos de información definidos por grupos de interés, flujos identificados de información

externa e interna y mecanismos adecuados para el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente, con acceso ágil y sencillo; que permita la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública.

5. Supervisión y mejora continua: el Sistema de Control Interno Institucional se supervisa y mejora continuamente en la operación.

En este resultado, la ASF verificó la correcta implementación de un sistema de control interno que le proporcione una seguridad razonable para el cumplimiento de los objetivos y metas del Pp B001 “Producción y Distribución de Libros de Texto Gratuitos”, conforme a las cinco normas del Acuerdo.

Respecto a la primera norma, la CONALITEG acreditó contar con un adecuado ambiente de control; cumplió con la segunda norma pues contó con un proceso que le permite identificar, administrar y dar seguimiento a los posibles riesgos para el cumplimiento de sus objetivos; y a pesar de que la Comisión estableció las actividades de control en su sistema GIPDA, no acreditó que éste funcionara correctamente ni comprobó haber realizado los procesos de producción y distribución de acuerdo con su programa y el calendario aprobado. Respecto a la norma de supervisión y mejora continua, la CONALITEG no realizó auditorías externas, por lo que no fue vigilada la operación del programa.

Dado las deficiencias detectadas, la ASF observó las faltas en el cumplimiento de las normas de control interno, lo que motivó el mejoramiento de sus sistemas de control de la institución auditada, dicha observación fue solventada debido a que la Comisión acreditó tener un mejor modelo estratégico y operativo para la producción y distribución de libros; asimismo, presentó informes de auditorías realizadas al Pp B001, y a la CONALITEG se le aprobaron recursos para mejorar sus sistema informático que le permita un adecuado control, supervisión y cumplimiento de sus actividades.

#### 4.2.4. Dictamen

El presente dictamen se emite el 9 de enero de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de la producción y distribución de los libros de texto gratuitos, y el alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar con base en los resultados de auditoría, el presente dictamen.

La CONALITEG, para el ciclo escolar 2012-2013 contó con una producción de 216,543,671 libros de texto gratuitos, y para el ciclo escolar 2013-2014, la producción fue de 216,770,088 de texto gratuitos, sin acreditar los avances de la producción conforme al calendario de producción autorizado, lo que motivó el incumplimiento del apartado de la Estrategia Programática del PEF 2013 y el Dictamen de la 1ª Sesión Ordinaria 2013, del 15 de febrero de 2013.

La CONALITEG, en el ciclo escolar 2012-2013, distribuyó 215,359,790 libros de texto gratuitos para cubrir la matrícula de 30,456,161 alumnos de educación básica, y no obstante que entregó 2,361,013 (1.1%) libros de texto adicionales, para la modalidad de telesecundaria presentó un déficit en la entrega de 735,363 (3.2%) libros de texto. Asimismo, para el ciclo escolar 2013-2014, distribuyó 219,275,314 libros de texto gratuitos para cubrir la matrícula de 30,653,107 alumnos de educación básica, y no obstante que entregó 7,273,610 (3.4%) libros de texto adicionales para cubrir la demanda de la matrícula de alumnos de educación básica, para secundaria, tuvo un déficit de entrega de 250,590 (0.8%) libros de texto, para segundo y tercer grado.

Para 2013, la CONALITEG no acreditó los avances de entrega de los libros solicitados, por lo que de acuerdo con el calendario de distribución en el ciclo escolar 2012-2013, los libros de texto gratuitos se recibieron 49 días después del inicio de clases, y para el ciclo escolar 2013-2014, 70 días después del inicio del ciclo escolar.

En la MIR del programa tampoco se definió el resultado esperado en la población objetivo y su contribución a la solución del problema referido a la producción y distribución de libros fuera de tiempo. Las actividades no fueron suficientes para la producción y distribución oportuna de los bienes (libros) del programa, ni para cuantificar su impacto social, en términos de la entrega oportuna de los libros de texto para ampliar las ventajas y oportunidades de aprendizaje de los alumnos de educación básica.

En materia de información, para el registro, seguimiento y control de la distribución de libros de texto, la comisión contó con el Sistema de Gestión Integral de Producción, Distribución y Administración (GIPDA), el cual presentó deficiencias para la consulta, debido a que no concentra información que permita conocer la

producción y distribución por tipo de libro, ni la fecha de las entregas a la autoridades educativas estatales, a fin de verificar la distribución oportuna.

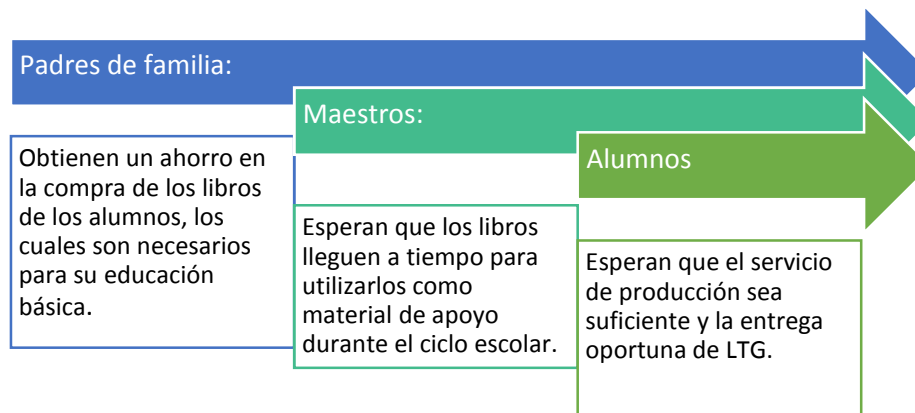
En 2013, la CONALITEG no resolvió el problema que se pretendía atender en ese año con el Programa presupuestario B001 “Producción y distribución de libros de texto gratuitos”, relativo a la producción y distribución de libros de texto, ya que con la auditoría se evidenció la falta de suficiencia y oportunidad en la entrega de los libros de texto gratuitos. Los avances de entrega de los libros solicitados, las actas de entrega de los libros y el calendario de distribución del ciclo escolar 2012-2013 mostraron que los libros de texto gratuitos se recibieron 49 días después del inicio de clases, y para el ciclo escolar 2013-2014, 70 días después.

Con la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos rediseñó el programa de producción y distribución de libros de texto gratuitos, a fin de garantizar la suficiencia y oportunidad en la entrega de los libros de texto gratuitos; además, estableció acciones para la distribución y entrega de los libros de texto a las autoridades educativas de la entidades federativas antes del inicio de ciclo escolar 2014-2015, y para documentar dicha recepción se establecieron los controles respectivos.

En el dictamen se expresó una opinión sobre los efectos de la acción gubernamental por medio de la operación del Pp B001, con base en los resultados de la auditoría, y sobre las mejoras realizadas por la CONALITEG, debido a la intervención de la ASF.

Con base en los resultados de la auditoría de desempeño, los principales actores involucrados en el programa y los beneficios esperados, se muestran a continuación:

**Ilustración 18. Principales grupos beneficiados por la operación del Programa presupuestario (Pp) B001 “Producción y distribución de Libros de Texto Gratuitos”**



Fuente: elaboración propia.

Con base en el dictamen, considero que el valor de la fiscalización, por medio de una auditoría de desempeño, radica en que permite a las instituciones auditadas contar con información objetiva respecto de la operación (eficiencia) y resultados (eficacia) de los programas que operan y, en caso de que se encuentren debilidades o áreas de oportunidad, motiva la realización de mejoras en las actividades encomendadas, a fin de mejorar su desempeño.

Las observaciones realizadas por la ASF respecto de las debilidades, deficiencias u áreas de oportunidad permitieron a la entidad auditada mejorar su eficiencia y eficacia, y en el caso de la auditoría número 227 el efecto fue casi inmediato, ya que las observaciones fueron solventadas antes de la integración del informe.

Para 2014 la CONALITEG mejoró su desempeño en términos de oportunidad y suficiencia, por lo que cumplió con sus objetivos propuestos. La utilidad de la auditoría radica en que permitió corregir, modificar, adicionar y reorientar el diseño y operación del programa, lo cual repercutió en los resultados y en un mejor servicio público.

#### **4.2.5. Consecuencias sociales**

De acuerdo con el informe de auditoría:

en 2013 la CONALITEG entregó de manera extemporánea la producción de los libros de texto gratuitos a las autoridades educativas de las 32 entidades federativas, lo que incidió, de acuerdo con la comisión, en el proceso de aprendizaje de los alumnos de educación básica.

En este apartado podemos apreciar los efectos inmediatos del programa y los sujetos sociales receptores de los mismos, se indica que aunque la CONALITEG cumplió con su compromiso de producir y distribuir los LTG, no lo realizó de manera oportuna y suficiente, y denotó deficiencias en su desempeño, por lo que los estudiantes del nivel básico se vieron afectados.

## **Reflexión capitular**

La educación básica es uno de los derechos sociales fundamentales que más influye en el progreso de la sociedad y de una nación, y es responsabilidad del Estado Mexicano proveerla para todos los mexicanos de manera gratuita, conforme al artículo tercero constitucional, para lo cual, el gobierno ha decidido contar con un Programa presupuestario (Pp) que contribuya al acceso equitativo y gratuito de los niños que están en edad de cursar su educación básica, por medio de la producción y distribución de libros. Por lo anterior, el programa B001 es primordial para alcanzar los objetivos en materia educativa de la finalidad de desarrollo social.

El Pp B001 “Producción y distribución de Libros de Texto Gratuitos” es un programa social que atiende a su población objetivo sin distinciones sociales o económicas, pues provee de libros a todos los estudiantes del nivel básico; además, los libros generan un estándar de conocimientos que todos los alumnos mexicanos deberán tener.

En cumplimiento de su mandato, la ASF realizó una auditoría de desempeño (número 227) al Pp B001 con el propósito de fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de la producción y distribución de los libros de texto gratuitos; la revisión se hizo conforme a las atribuciones vigentes y que competen a la Comisión Nacional de Libros de Textos Gratuitos (CONALITEG), quien fue el ente auditado, la cual tuvo que producir y distribuir los LTG para los alumnos de educación básica, a fin de garantizar que los estudiantes cuenten con los libros de manera oportuna y suficiente.

En la auditoría de desempeño número 227 se revisaron los principales referentes normativos de una auditoría de desempeño (eficacia, eficiencia y economía), de los cuales se sintetizan los aspectos siguientes:

**Ilustración 19. Vertientes revisadas en la auditoría número 227 “Producción y distribución de libros de texto gratuitos”**

| Vertiente  | Concepto/definición   | Resultados de la auditoría  |
|------------|---|---|
| Eficacia   | <p>Grado en que se realizan las actividades planificadas y se alcanzan los objetivos programados.</p> <p>Para revisar la eficacia se requiere de un profundo conocimiento del cambio social que se espera con la operación de dicho programa, a fin de verificar que los resultados logrados son coherentes con el objetivo planteado.</p>  | <p><i>Cumplimiento del objetivo de producir y distribuir con suficiencia y oportunidad los libros</i></p> <p>Como resultado de los trabajos de auditoría, se determinó que la comisión no cumplió con su objetivo de producir y distribuir con suficiencia y oportunidad los libros de texto gratuitos a todos los alumnos inscritos en Educación Básica, el cual era el objetivo del Pp B001.</p>  |
| Eficiencia | <p>Se refiere a la proporción entre la utilización de insumos, recursos, costos, tiempo y forma en la que se relacionan los fines. A mayor eficiencia, mayor racionalidad y optimización.</p> <p>En las Auditorías de Desempeño se revisa la eficiencia con la que operaron las dependencias o entidades que son sujetos de fiscalización, para conocer cuál fue la gestión desarrollada y si ésta corresponde con el sistema operativo planteado normativamente.</p> | <p><i>Sobre la operación del Pp B001</i></p> <p>Con la auditoría número 227 se revisó la eficiencia en la producción de los libros de texto, en la supervisión de la calidad en la producción y en la distribución de los mismos. Los resultados fueron que la Comisión no realizó los procesos de producción y distribución conforme lo establecido en sus políticas de operación, ya que hubo deficiencias en la conciliación de la matrícula de la SEP y la de la Comisión, lo que afectó negativamente en la producción y distribución oportuna y suficiente de los libros para los alumnos de educación básica.</p>  |
| Economía   | <p>Mide el costo contra los resultados obtenidos.</p> <p>La revisión de la economía, en las Auditorías de Desempeño, consiste en revisar y evaluar si los recursos han sido aplicados y utilizados de un modo económico racional para lograr los fines previstos.</p>   | <p><i>Economía del Pp B001</i></p> <p>Se verificó que la CONALITEG contó con registros auxiliares internos y una metodología para establecer el costo unitario promedio de la producción y distribución de libros de texto gratuitos por ejercicio fiscal a partir del costo total de la producción, los gastos administrativos y gastos de distribución. Asimismo, se comprobó que la Comisión ha logrado optimizar los recursos económicos en la producción de los libros de secundaria, al generar un ahorro total de 624.5 pesos en comparación con lo que se pagaría en librerías (respecto de los libros de primaria no fue posible hacer un comparativo, ya que los produce exclusivamente el Estado).</p> |

Fuente: elaboración propia.

Los resultados de la auditoría evidenciaron que en 2013, la CONALITEG presentó deficiencias en los procesos de producción y distribución, lo que dificultó la



entrega oportuna y suficiente de los libros; sin embargo, en 2014, como resultado de la intervención de la ASF, la CONALITEG modificó la forma de operar el programa y aseguró sus mecanismos de control que le permitieron entregar los libros de texto gratuitos 11 días hábiles antes del inicio del ciclo escolar 2014-2015, con lo cual se optimizó el uso de dicho material educativo en el tiempo de clases, resultando beneficiados los alumnos de educación básica, así como los maestros y padres de familia.

Después de que se le realizó una auditoría de desempeño, la CONALITEG logró ofrecer un mejor servicio público.

Dado que los resultados del programa mejoraron para 2014, y debido a que la CONALITEG modificó, corrigió y reorientó el diseño y la implementación del programa auditado, es que se comprueba que la auditoría de desempeño genera informes de utilidad para mejorar el desempeño institucional, pues el ente auditado contó con un diagnóstico objetivo sobre su actuación y sus resultados, además de que es una herramienta que contribuye a una efectiva rendición de cuentas, porque los informes de auditoría ofrecen una panorámica clara y preciso acerca del manejo de los recursos públicos y de sus consecuencias.

Los trabajos de auditoría de desempeño permitieron mejorar los resultados de la acción gubernamental, pues brindó una retroalimentación a la institución auditada que le permitió realizar mejoras en su accionar.

## **Conclusiones de la investigación**

La democracia implica delegación del poder de los ciudadanos hacia sus gobernantes, rendición de cuentas y un sistema de pesos y contrapesos que evite los excesos de poder y procure el bien común; el poder se ha dividido funcionalmente en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para que en conjunto procuren una convivencia social aceptable y se establezca un buen gobierno. Una de las principales atribuciones del Poder Legislativo es fiscalizar la operación del gobierno (Poder Ejecutivo) y rendir cuentas a la sociedad que representa.

Actualmente la sociedad demanda conocer las acciones realizadas por sus representantes políticos no solo por el peso gastado, sino por los resultados que obtienen y las consecuencias sociales. La ciudadanía demanda un gobierno eficaz, eficiente y económico, lo que significa un gobierno por resultados.

La realización de auditorías (de regularidad y de desempeño) en el ámbito gubernamental es fundamental para toda democracia, ya que este tipo de revisiones implican revisiones en tres áreas fundamentales: el cumplimiento de la legislación vigente, el cumplimiento de los objetivos y metas, y la comprobación y justificación del uso eficiente de los recursos.

En el caso de México, el Poder Legislativo cuenta con un órgano técnico para la revisión de la Cuenta Pública, el cual se denomina Auditoría Superior de la Federación (ASF). El marco de actuación de dicha entidad de fiscalización son los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

La ASF cuenta con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, resoluciones y manejo de los recursos presupuestales que le son asignados; su misión es fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los

particulares. Conforme a sus atribuciones, el propósito general de las auditorías es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.

Para cumplir con su mandato, la ASF realiza auditorías de regularidad (incluye revisiones de cumplimiento financiero, inversiones físicas, forenses, tecnologías de la información y gasto federalizado) y de desempeño.

La auditoría de desempeño es una revisión sistemática, interdisciplinaria, organizada, objetiva, propositiva, independiente y comparativa del impacto social de la gestión pública, porque sus conclusiones están basadas en la evidencia suficiente y relevante, libre de prejuicios o intereses personales o de algún grupo de interés, además de que sus juicios sobre la materia auditada están encaminados a la búsqueda de las mejores y sanas prácticas gubernamentales, más que a sancionar o denostar los resultados de los programas. Este tipo de auditoría se enfoca principalmente en examinar la eficacia, eficiencia y economía con que operan los programas gubernamentales.

En el estudio de caso de la auditoría número 227 “Producción y distribución de libros de texto gratuitos” realizada a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG), se vio que ésta fue una revisión sobre tres aspectos fundamentales: la eficacia en el cumplimiento del objetivo de producir libros de texto gratuitos y distribuirlos de manera oportuna y suficiente; la eficiencia en la operación de los procesos de producción de los libros de texto, en la supervisión de la calidad en la producción, y en la distribución de los mismos con base en el Programa Nacional de Distribución; la economía de los recursos ejercidos con el programa; el control interno; el avance hacia el Sistema de Evaluación de Desempeño (Matriz de Indicadores para Resultados), y la rendición de cuentas.

La auditoría de desempeño número 227 ayudó a la CONALITEG a detectar sus áreas de oportunidad de mejora y motivó la realización de cambios o el fortalecimiento de sus procesos, para que así estuviera en la posibilidad de

cumplir efectivamente sus objetivos y optimizar su gestión, para ofrecer un mejor servicio a la sociedad, ya que los resultados de la revisión mostraron que para los ciclos escolares 2012-2013 y 2013-2014 la producción y distribución de los libros de texto gratuitos no fue suficiente ni oportuna, por lo que la Comisión no logró cumplir con sus objetivos y metas.

La auditoría número 227 proporcionó a la CONALITEG un diagnóstico objetivo sobre su actuación (eficiencia) y sus resultados (eficacia), y ofreció un panorama claro acerca del manejo de los recursos públicos y de las consecuencias sociales del Programa presupuestario (Pp) B001, ya que en el informe quedó plasmado que los 2,399,714.0 miles de pesos, aprobados por la Cámara de Diputados para el Pp B001 “Producción y distribución de libros de texto gratuitos” en el Ejercicio Fiscal 2013, beneficiaron a 30.5 millones de estudiantes de educación básica, en promedio.

En el informe de auditoría se vio reflejado el ejercicio heurístico, hermenéutico, interdisciplinario y profesional de los auditores, por lo que el documento fue una fuente de conocimiento objetivo e independiente que sustentó y apoyó cambios propositivos en la materia.

La auditoría de desempeño fue de utilidad, pues fue la base que motivó a la CONALITEG modificar sus procesos de producción y distribución de los libros de texto, mejorar su sistema de control e implementar un Sistema de Gestión Integral de Producción, Distribución y Administración (GIPDA) efectivo, lo cual le permitió dar seguimiento al cumplimiento de sus objetivos y metas, por lo que para el ciclo escolar 2014-2015 la CONALITEG logró garantizar la suficiencia y oportunidad en la entrega de los libros de texto gratuitos, pues se cubrió la demanda nacional y se entregaron 11 días hábiles antes del inicio de ese ciclo escolar, resultando beneficiados los alumnos, profesores y padres de familia; además de que a partir de dicha revisión, la Comisión informa sobre la oportunidad y suficiencia de la producción y distribución de los mismos, en la Cuenta Pública.

Con base en el análisis del estudio de caso es que se puede sustentar que el mayor valor de un ejercicio de auditoría es el conocimiento que genera, por medio de los informes, los cuales son de utilidad para el legislador, los ejecutores de los programas y ciudadanos; al primero le sirve como fuente de información que le de sustento a la asignación del presupuesto público (con el propósito de que se incentive a los programas que tienen mejores resultados); los encargados de operar los programas obtienen un diagnóstico que le permite hacer mejoras en su gestión, y los ciudadanos, por su parte, conocen más de los efectos de la acción gubernamental. Considero que esos son los elementos que pueden alejar a nuestra democracia del riesgo de las argumentaciones simples y de una transparencia y rendición de cuentas simulada.

El alcance de una auditoría de desempeño va más allá de un mecanismo de control, ya que tiene implicaciones para el sistema de rendición de cuentas, el fortalecimiento democrático y el mejoramiento de la administración pública; además, sus efectos son correctivos.

Por lo anterior y una vez mencionadas las conclusiones del estudio de caso, es que queda comprobada la hipótesis de que: *“las auditorías de desempeño, realizadas por la ASF, han permitido que las instituciones auditadas cuenten con un diagnóstico objetivo sobre su actuación, a partir del cual pueden mejorar su eficacia, eficiencia y economía, ya que es una revisión propositiva que contribuye al mejoramiento del servicio público, y ofrecen a la sociedad un panorama acerca del manejo de los recursos públicos y sus resultados, por lo que se constituye como un mecanismo de control externo que fortalece la rendición de cuentas”*, porque se evidenció que las instituciones que integran la administración pública pueden realizar cambios, debido a la intervención de la ASF, la cual genera conocimiento que permite un mejor cumplimiento de los objetivos y metas; asimismo, las auditorías de desempeño han contribuido a la implantación de un gobierno por resultados, pues con esta labor el funcionario público enfrenta un ambiente liderado por la rendición de cuentas, la transparencia y el control

externo, en el que se pretende de que sus incentivos personales se alineen con el interés público.

Es importante que destacar que las auditorías de desempeño constituyen una parte del sistema de rendición de cuentas y del control externo, por lo que no son los únicos responsables en la procuración de un buen gobierno, ya que también existen otras instituciones que cuentan con atribuciones complementarias a las de la ASF, como son la Secretaría de la Función Pública, las entidades fiscalizadoras locales, los órganos internos de control de los ejecutivos locales y las instancias de procuración e impartición de justicia.

Finalmente, considero que el alcance las auditorías de desempeño implica efectos en las instituciones auditadas y en los ciudadanos receptores del bien o servicio, y éstas permiten a la ASF responder a las exigencias del poder legislativo y de la ciudadanía de contribuir en forma significativa al mejoramiento de la gestión pública, pues ahora la legitimidad de la acción pública se basa en el logro de resultados.

## Fuentes de información

Ackerman John (2008), **Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho**, Siglo XXI Editores, México.

Ackerman, John M (2007), **Organismos Autónomos y Democracia. El caso de México**, Ed. Siglo Veintiuno Editores, México.

Aguilar Rivera José Antonio (2008), **Transparencia y democracia: claves para un concierto**, IFAI, México.

Aguilar Villanueva (2004), **Nueva Gestión Pública**, Editorial Porrúa, México.

Auditoría Superior de la Federación (2014), **Informe de auditoría 13-1-11L6J-07-0227. Producción y distribución de Libros de Texto Gratuitos**, ASF-AED, México.

Auditoría Superior de la Federación (2005), **1824-2004, 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México**, ASF, México.

Auditoría Superior de la Federación, Auditoría Especial de Desempeño (2009), **Indicadores de desempeño**, Serie: Lectura para auditores, ASF, México.

Arellano Gault David (2012), **¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance**, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Barzelay Michael (1996), **La Nueva Gestión Pública: un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas**, Fondo de Cultura Económica de España, España.

Becerra Ricardo y Cejudo Guillermo (2012), "La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas en México", en: López Ayllón Sergio, Merino Mauricio y Morales Lourdes, **Hacia una política de rendición de cuentas en México**, CIDE, México.

Bonnefoy Juan Cristóbal y Armijo Marianela (2005), **Indicadores de desempeño en el sector público**, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL, Chile.

Cejudo Guillermo (2008), **Nueva Gestión Pública**, Editorial Siglo XXI, México.

Cristobal Bonnefoy Juan y Armijo Marianela (2005), **Indicadores de desempeño en el sector público**, ILPES/CEPAL, Santiago de Chile.

Chávez Presa Jorge (2000), **Para recobrar la confianza en el Gobierno**, Fondo de Cultura Económica, México.

Cunill Grau Nuria (2008), “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”, en: Acuña Carlos (compilador), **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual**, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Argentina.

Díaz Ramón María Luisa, **Informe del Desempeño Profesional en la Auditoría Superior de la Federación en la práctica de auditorías de desempeño en la Comisión Nacional del Agua (2007-2008)**, Tesina (modalidad de trabajo profesional) para obtener el título de Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, Fes Acatlán, México, 2012.

Dussauge Laguna Mauricio (2012), “Combate a la corrupción y rendición de cuentas 1982-2010”, en: **Los grandes problemas de México**, edición abreviada, IV Política, COLMEX, México.

Figuroa Neri, Aimeé (2008). **La Auditoría Superior de México en el Horizonte Internacional de la Fiscalización Superior**, Comisión de Vigilancia de la ASF. H. Cámara De Diputados. LX Legislatura, México.

González Arreola Alejandro (coordinador) (2008), **¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano**, GESDOC A.C., México.

Gurza Curiel, Eduardo (2010), **Auditorías de Desempeño**, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México.

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (2001), **Antecedentes de la creación del Órgano Superior de Fiscalización**, México, IILSEN.

INTOSAI, ISSAI 20, **Principios de transparencia y rendición de cuentas**, Austria.

INTOSAI, ISSAI 12, **El valor y beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos**, Austria.

INTOSAI, ISSAI 300, **Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño**, Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, Austria.



Heath Jonathan (2012), **Lo que indican los indicadores: cómo utilizar la información estadística para entender la realidad económica de México**, INEGI, México.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (2003), **Los indicadores de desempeño: una herramienta para la Gestión por Resultados en América Latina**, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Lanz Cárdenas Trinidad (1988), **El control y la evaluación en el sector público en México**, Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), México.

López Ayllón Sergio, Merino Mauricio y Morales Lourdes (2012), **Hacia una política de rendición de cuentas en México**, CIDE, México.

López Araiza Mario (1999), **Auditoría al Desempeño**, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., México.

López Presa José Octavio (2002), **La rendición de cuentas en la política social**, Serie de Rendición de cuentas número 3, Auditoría Superior de la Federación, México.

Manjarrez Rivera, Jorge. (2003). **La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001**, Instituto Nacional de la Administración Pública, México.

Márquez Uribe, Marisela (2009), **Las Auditorías de Desempeño a cargo de la ASF**, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, México.

Montesquieu (1977), **El espíritu de las leyes**, Editorial Porrúa, México.

Moreno Pérez Salvador (2011), **La fiscalización superior en México. Auditorías al desempeño de la función de desarrollo social**, México, Documento de trabajo número 123, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, LXI Legislatura, México.

Pérez Saavedra Javier, **La auditoría gubernamental en el contexto de la administración pública en México**, Revista de Administración Pública, INAP, México,

Salcedo Aquino Roberto (2012), **Rendición de cuentas y Responsabilidad del Servidor Público**, Colección: Conferencias Magistrales, Auditoría Superior de la Federación, México.

Salcedo Aquino Roberto (2003), **Evaluación del Desempeño**, Auditoría Superior de la Federación, México.

Salcedo Aquino Roberto (2003), **Indicadores de Desempeño**, Auditoría Superior de la Federación, México.

Schedler Andreas (2008), **¿Qué es la rendición de cuentas?**, IFAI, México.

Serra Rojas Andrés (1993), **Tratado de Derecho Administrativo**, Editorial Porrúa, México.

Uvalle Berrones Ricardo (2010), **Visión de la evaluación de las Políticas Públicas en México, Evaluación del desempeño**, conferencias magistrales, ASF-AED, México.

Vergara Rodolfo (2008), **La transparencia como problema**, IFAI, México.

Zorrilla Alcalá, Juan (Coord.) (2009), **Programa de Producción y Distribución de Libros de Texto Gratuitos de la CONALITEG**, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM, México.

#### *Hemerografía:*

García Guzmán Maximiliano (2013), **Estado de Derecho y rendición de cuentas**, en: "Rendición de cuentas y combate a la corrupción", Revista de Administración Pública, número 130 (enero-abril 2013), INAP, México.

González Gómez Javier (2013), **"Evaluación Institucional"**, en: Revista *Buen Gobierno*, número 14, enero-junio 2013, México.

Tonatiuh Anzures (2011), **El libro de texto gratuito en la actualidad: logros y retos de un programa cincuentenario**, Revista Mexicana de Investigación Educativa, volumen 16, número 49, México.

Uvalle Ricardo (2008), **El control y la evaluación en la administración pública**, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, septiembre, número 192, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

#### *Conferencias*

Salcedo Aquino Roberto, **La fiscalización por resultados**. IV Encuentro Nacional de auditores de desempeño, Ponencia presentada el 5 de junio de 2014 en Puebla, México.

Salcedo Aquino Roberto, **La fiscalización por resultados**. V Encuentro Nacional de auditores de desempeño, Ponencia presentada el 4 de junio de 2015 en la Rivera Maya, Quintana Roo, México.

*Legislación consultada*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009.

Ley de Planeación.

Ley General de Contabilidad Gubernamental

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación.

Ley General de Educación.

Ley General de Desarrollo Social.

Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Marco Operativo de la Auditoría Especial de Desempeño, 2011.

Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Decreto de creación de la CONALITEG como Organismo Público Descentralizado.

Estatuto Orgánico de la CONALITEG.

Manual General de Organización de la CONALITEG.