

# CONTROL, EVALUACIÓN Y AUDITORÍA DE DESEMPEÑO EN MÉXICO



CÁMARA DE  
**DIPUTADOS**  
LXV LEGISLATURA

COMISIÓN DE  
VIGILANCIA  
DE LA ASF

**UEC**



# CONTROL, EVALUACIÓN Y AUDITORÍA DE DESEMPEÑO EN MÉXICO



CÁMARA DE  
**DIPUTADOS**  
LXV LEGISLATURA

COMISIÓN DE  
VIGILANCIA  
DE LA ASF

**UEC**

## **CONTROL, EVALUACIÓN Y AUDITORÍA DE DESEMPEÑO EN MÉXICO**

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.  
LXV Legislatura Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión  
Av. Congreso de la Unión 66, Edificio "F" piso 2, Col. El Parque,  
Alcaldía Venustiano Carranza. C.P. 15960, Ciudad de México.

### **Autores:**

Pablo Angulo Briceño

David Villanueva Lomelí

ISBN: 978-607-8812-39-4

Todos los derechos reservados.

Queda prohibida, sin autorización escrita de los titulares del "Copyright", bajo las sanciones establecidas por las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático.

Impreso en México / *Printed in Mexico*



# **CONTROL, EVALUACIÓN Y AUDITORÍA DE DESEMPEÑO EN MÉXICO**



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXV LEGISLATURA

**COMISIÓN DE  
VIGILANCIA  
DE LA ASF**

**UEC**

## DIRECTORIO

### MESA DIRECTIVA LXV LEGISLATURA

#### PRESIDENCIA

Dip. Sergio Carlos Gutiérrez Luna - Morena

#### VICEPRESIDENCIA

Dip. Karla Yuritzi Almazán Burgos – Morena

Dip. Marcela Guerra Castillo – PRI

Dip. Santiago Creel Miranda – PAN

#### SECRETARÍA

Dip. Brenda Espinoza López – Morena

Dip. Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel –PRI

Dip. Luis Enrique Martínez Ventura - PT

Dip. María Macarena Chávez Flores – PRD

Dip. Karen Michel González Márquez - PAN

Dip. Jasmine María Bugarín – PVEM

Dip. Jessica María Guadalupe Ortega De la Cruz – MC

### JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA LXV LEGISLATURA

#### PRESIDENTE

Dip. Rubén Ignacio Moreira Valdez - PRI

#### COORDINADORES

Dip. Moisés Ignacio Mier Velazco – Morena

Dip. Jorge Romero Herrera – PAN

Dip. Carlos Alberto Puente Salas – PVEM

Dip. Alberto Anaya Gutiérrez – PT

Dip. Jorge Álvarez Máñez – MC

Dip. Luis Ángel Xariel Espinosa Cházaro - PRD

# CONTENIDO

|                           |          |
|---------------------------|----------|
| <b>PREFACIO</b> . . . . . | <b>7</b> |
|---------------------------|----------|

## INTRODUCCIÓN

|                                                                                               |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Medir para mejorar: ¿por qué es importante<br>evaluar dentro de la gestión pública? . . . . . | <b>11</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

## CAPÍTULO 1

|                                                                                    |           |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| El ABC de la Evaluación del Desempeño . . . . .                                    | <b>23</b> |
| 1.1 ¿Qué es la evaluación del desempeño? . . . . .                                 | 31        |
| 1.2 La evaluación del desempeño en la gestión privada . . . . .                    | 35        |
| 1.3 La evaluación del desempeño en el sector público . . . . .                     | 36        |
| 1.4 La evaluación de políticas públicas . . . . .                                  | 39        |
| 1.5 Tipos de evaluación de políticas públicas . . . . .                            | 42        |
| 1.6 La evaluación de políticas públicas y la evaluación<br>del desempeño . . . . . | 45        |

## CAPÍTULO 2

|                                                                                                               |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| El ABC de las auditorías . . . . .                                                                            | <b>47</b> |
| 2.1 El concepto de auditoría gubernamental . . . . .                                                          | 56        |
| 2.2 Las auditorías y su relación con la evaluación del desempeño . . . . .                                    | 57        |
| 2.3 Tipos de auditoría . . . . .                                                                              | 60        |
| 2.4 Semejanzas-diferencias entre la evaluación de políticas<br>públicas y la auditoría de desempeño . . . . . | 69        |

## CAPÍTULO 3

|                                                                                                  |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| La evaluación de políticas públicas y las auditorías<br>gubernamentales en otros países. . . . . | <b>75</b> |
| 3.1 El caso de los países desarrollados . . . . .                                                | 80        |
| 3.2 El caso de los países latinoamericanos . . . . .                                             | 92        |
| 3.3 Análisis de las experiencias en América . . . . .                                            | 102       |

**CAPÍTULO 4**

El contexto de la evaluación del desempeño, la evaluación de políticas públicas y las auditorías gubernamentales en México . . . . . **107**

4.1 La evaluación del desempeño en México . . . . . 112

4.2 El marco legal de la evaluación de políticas públicas y las auditorías gubernamentales . . . . . 119

4.3 El marco institucional de las auditorías gubernamentales en México . . . . . 122

4.4 El marco institucional de la evaluación de programas . . . . . 128

4.5 Las auditorías gubernamentales y la evaluación de políticas públicas como instrumentos de rendición de cuentas . . . . . 135

**CAPÍTULO 5**

El Control Interno como un elemento necesario para la auditoría y la evaluación de políticas públicas . . . . . **141**

5.1 Marco Integrado de Control Interno . . . . . 154

5.2 Contexto del Control Interno en México . . . . . 165

**CONSIDERACIONES FINALES. . . . . 171**

**BIBLIOGRAFÍA**

Libros y revistas . . . . . **183**

Legislación Consultada . . . . . 196

## PREFACIO

**E**n la coyuntura histórica que vive México, el sector público tiene retos y oportunidades para recuperar la confianza ciudadana, incrementar los resultados, mejorar la transparencia, mitigar la corrupción e impulsar la rendición de cuentas, lo que puede generar beneficios para las y los ciudadanos, así como contribuir a la mejora de la gestión en las instituciones públicas, para que mediante programas, proyectos, servicios y acciones produzcan los resultados que fomenten el bienestar de la sociedad.

Otros desafíos como los cambios estructurales, contextos cambiantes y una dinámica social que requiere mayor información sobre la operación de la administración pública en los 3 órdenes de gobierno, obligan a este sector a contar con mecanismos formales que permitan generar información certera para la toma de decisiones; para ello se identifican algunos como la fiscalización de los recursos, la evaluación de políticas y programas, la auditoría gubernamental, el control interno, la participación y la transparencia, por mencionar los más representativos.

Asimismo, diferentes estudios y organizaciones en todo el mundo reconocen que para lograr gestiones más eficaces y eficientes en la entrega de servicios públicos se requiere que, al implementar y evaluar los diversos programas y políticas públicas, se apliquen metodologías, herramientas y técnicas que permitan evaluar con base en normas, estándares y parámetros los alcances y logros de la acción gubernamental.

En este orden de ideas, en México se cuenta con entes u organismos responsables del control y la fiscalización superior de los recursos públicos, quienes convergen en el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), definido en el artículo 3, fracción XII de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, como el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones.

Atendiendo la escasez de recursos, los efectos económicos y la complejidad que nos ha planteado la pandemia ocasionada por el COVID-19, las instituciones que procuran el buen uso de los recursos públicos y que son parte del SNF, como son los Órganos Internos de Control y los Entes Externos de Fiscalización en nuestro país, tienen un papel relevante al realizar evaluaciones y auditorías que permitan medir el logro de las metas y objetivos planteados, el cumplimiento de la normatividad aplicable, así como fomentar la salvaguarda de dichos recursos.

Por lo tanto, en la Cámara de Diputados, en la LXV Legislatura y en particular, en la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF), estamos conscientes de la importancia que tiene la función fiscalizadora, sus resultados, los informes y las acciones que se derivan de ella, como motor para acrecentar los impactos que genera la administración pública federal, estatal y municipal, además de cerrarle el paso a posibles irregularidades durante el ejercicio de las responsabilidades conferidas a cada ente.

En este mismo sentido, la labor de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) reviste de gran relevancia, al ser un órgano técnico que contribuye significativamente a cumplir con

las funciones y responsabilidades que tiene encomendadas la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados; ya que al contar con atribuciones similares a las de un órgano interno de control y uno externo de control, se convierte en una unidad que favorece la mejora de la fiscalización, la auditoría, la evaluación y el control y que, de la mano con las y los diputados, abona a la rendición de cuentas en nuestra nación.

Esta obra que publican la Comisión de Vigilancia de la ASF y la UEC, aporta elementos importantes para dimensionar la relevancia de tres instrumentos que materializan la rendición de cuentas: la evaluación y la auditoría de desempeño, en conjunto con el control interno. La estructura del libro, los contenidos, los ejemplos y la puntualidad con la que se abordan los conceptos permitirá que las y los lectores puedan tener un panorama de dichos temas, a fin de que se sigan detonando discusiones teóricas y aplicaciones prácticas que faciliten a las y los líderes públicos brindar mayores resultados a la sociedad.

Además, permite dimensionar que la evaluación de políticas públicas y la auditoría de desempeño de forma integral con un sistema de control interno organizacional, se convierten en ejercicios complementarios que dan información valiosa para la toma de decisiones, a fin de generar valor a la sociedad; además pueden robustecer la participación ciudadana corresponsable y propositiva, al ofrecer un puente con la sociedad para incorporarla al proceso de rendición de cuentas.

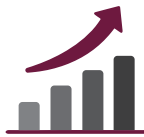
Mi reconocimiento al Titular de la UEC, Dr. David Villanueva Lomelí, quien ha favorecido la socialización del conocimiento, las reflexiones y aprendizajes durante más de 20 años en el ámbito académico y en el sector público, sobre temas relacionados con el liderazgo, la evaluación, la auditoría y el control de los recursos.

Estoy cierto que este libro es una contribución de la CVASF y de la UEC para seguir avanzando en la consolidación de instrumentos que apuntalen el buen uso de los recursos públicos, la gobernanza y el progreso de nuestro país.

**DIP. PABLO ANGULO BRICEÑO**

Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior  
de la Federación de la LXV Legislatura, H. Cámara de Diputados.





# INTRODUCCIÓN

**MEDIR Y CONTROLAR PARA MEJORAR:**  
¿POR QUÉ ES IMPORTANTE EVALUAR DENTRO  
DE LA GESTIÓN PÚBLICA?



## INTRODUCCIÓN

### El porqué de la relevancia de la evaluación y el control en la gestión pública.

Como bien señaló Peter F. Drucker existe una máxima que indica que aquello que no se mide dentro de una organización, no se puede mejorar. Una práctica que permite medir y valorar el funcionamiento de cualquier organización es la evaluación formal de las acciones, efectos e impactos de la actividad institucional.

La frase de P. Drucker revela un planteamiento mucho más profundo: sin prácticas de evaluación, cualquier dependencia pública independientemente del orden de gobierno en que se sitúe se queda estática, sin posibilidades de crecimiento o evolución y puede caer en un proceso de involución.

En México se advierte que, diversos actores públicos y privados reconocen la importancia de construir un buen gobierno basado, en gran parte, en la práctica de la evaluación, a la par de sistemas de control interno. Para alcanzar este propósito, se insiste en que las evaluaciones que se lleven a cabo en el país, se rijan por diversos principios, como serían la científicidad, la participación social, la transparencia y la rendición de cuentas, entre otras.

Esta obra busca realizar planteamientos que permitan a las y los lectores identificar y retomar principios básicos de control, evaluación y auditoría de desempeño, independientemente del



nivel de conocimientos, así como del interés académico o profesional que se pueda tener en alguno de los tres elementos antes mencionados.

En ese sentido, el libro que se ha escrito parte de un concepto básico que guía el estudio realizado: la evaluación formal, la base del control interno y la conveniencia de integrarlos armónicamente. La evaluación formal se caracteriza por realizar actividades propias de una investigación científica para generar información objetiva y referenciada para emitir un determinado juicio valorativo sobre el objeto que se quiere evaluar.

Se puede inferir que el axioma con el que se desarrolla una parte de esta investigación tiene como origen la siguiente aseveración: en el ámbito gubernamental, todas las evaluaciones que se realizan son de carácter formal.

A partir de este axioma, planteamos que la evaluación formal puede ejecutarse en prácticas muy específicas como la evaluación del desempeño, la evaluación de políticas públicas y las auditorías gubernamentales.

El análisis conceptual, institucional y normativo de estas tres prácticas define el contenido de los cinco capítulos que componen esta obra. Por ello, a lo largo de este libro, el lector podrá encontrar una respuesta colectiva y argumentada a los siguientes cuestionamientos: ¿qué es la evaluación del desempeño?, ¿cuáles son las prácticas que pueden emplearse para evaluar el desempeño de la gestión pública?, ¿cuáles son las similitudes y diferencias entre las evaluaciones de políticas públicas y las auditorías gubernamentales, en particular las relacionadas con desempeño?, ¿cómo se ha desarrollado el marco institucional de la evaluación de políticas públicas y de las auditorías gubernamentales en otros países?, ¿cuál es el marco institucional que tenemos en México para tales prácticas? y ¿cuántos y cuáles son los tipos de evaluaciones de políticas públicas y de auditorías gubernamentales que se han llevado a cabo en el país?

La evaluación y sus métodos específicos relacionados con el desempeño permiten conocer de manera retrospectiva los resultados que obtienen las instituciones gubernamentales al ejecutar políticas o al administrar los recursos públicos.

Frente a esta caracterización, el libro plantea que la evaluación de políticas públicas y las auditorías gubernamentales (concretamente la auditoría de desempeño) son dos prácticas que se circunscriben al campo de la evaluación formal y que están orientadas por el enfoque evaluativo de desempeño. Esta idea se sustenta en el hecho de que ambas prácticas se realizan con elementos propios de una metodología de investigación científica y que emiten juicios valorativos considerando parámetros evaluativos, como recursos, normas, metas y/o indicadores a cumplir.

Además, esta obra hace un esfuerzo por recopilar los diferentes criterios con los cuales desarrollar una tipología de evaluaciones de políticas públicas y de auditorías gubernamentales. Con respecto a la evaluación de políticas públicas se exponen cuatro criterios para clasificar esta práctica: 1) la persona que realiza una evaluación; 2) el nivel analítico de la evaluación; 3) la etapa de la política pública que se quiere evaluar; y 4) la metodología con la que se quiere evaluar. En lo relativo a las auditorías, los criterios que usamos para clasificar estas prácticas son: 1) las personas que auditan; 2) el nivel analítico de la auditoría; 3) el propósito de una auditoría; y 4) el momento de la auditoría.

El objetivo del libro es presentar al interesado de una forma sencilla, clara y lúdica temas que en múltiples ocasiones se utilizan en diferentes ámbitos y en la propia administración pública como parte del lenguaje común, y que tienen referencias técnicas que pueden resultar complejas. La evaluación y el control son temas que deben ser difundidos, tanto para los especialistas, como para los que apenas se incorporan a su análisis y estudio, con la finalidad generar mayores puentes de comunicación y colaboración entre los gobiernos y sus gobernados, lo que reforzará la cultura de rendición de cuentas.



En este contexto, el propósito de exponer los diferentes tipos de evaluación y auditorías gubernamentales es construir una estructura comparativa que nos permita saber las semejanzas y diferencias que tienen estas dos prácticas. De acuerdo a las tipologías manejadas, este análisis comparativo se desarrolla en función de la etapa en que se realiza la evaluación de políticas públicas o la auditoría gubernamental (ex post, concomitante y ex ante), el carácter interno-externo del evaluador o del auditor y el nivel analítico (macro, meso y micro).

Cabe señalar que de todos los tipos de auditoría que se comparan, se le brinda mayor atención a la auditoría de desempeño, pues este es el tipo de auditoría que mayor cercanía tiene con respecto al enfoque de desempeño y a la evaluación de políticas públicas, sobre todo a una evaluación de resultados.

Este libro también permite conocer de manera periscópica cómo han sido los procesos de institucionalización de la evaluación de políticas públicas y las auditorías gubernamentales en algunos países.

Los países que han sido seleccionados, tienen diferentes diseños institucionales, andamiajes jurídicos, alcances y formas de gobierno diversas. Esta diversidad enriquecerá al lector para un mejor entendimiento de la temática.

Sabiendo de la dificultad que representan los estudios comparativos al definir el número de casos, se optó por revisar seis experiencias internacionales (Estados Unidos, Canadá, Noruega, Brasil, Colombia y Costa Rica) y el caso nacional.

Dentro de esta temática, el análisis que se realiza se bifurca entre países desarrollados y países latinoamericanos.

En el caso de los países desarrollados (Estados Unidos, Canadá y Noruega), la comparación del marco institucional de las auditorías gubernamentales está determinado por un elemento en común: los tres países operan con un modelo institucional basado en la auditoría. En lo relativo al modelo institucional de la evaluación de políticas públicas, el escenario es variado. Estados Unidos presenta un escenario en el cual, la misma institución encargada de realizar auditorías, también es la responsable de llevar a cabo evaluaciones de políticas públicas. Canadá no cuenta con una institución específica para realizar evaluaciones de políticas públicas, ya que cada ministerio es responsable de evaluar sus propias políticas y/o programas. Noruega tiene un diseño institucional más parecido a los países latinoamericanos (sobre todo al caso mexicano), donde la institución encargada de realizar las evaluaciones es un Consejo de Investigación.

En el caso de los países latinoamericanos (Brasil, Colombia, Costa Rica y México), la comparación institucional en materia de auditorías gubernamentales es divergente. Brasil tiene un modelo institucional basado en un Tribunal de Cuentas; Colombia y Costa Rica operan bajo un modelo de Contraloría y en México, el modelo institucional responde a la Auditoría Superior de la Federación. En lo correspondiente al modelo institucional de la evaluación de las políticas públicas, se encuentra un patrón común: todas las instituciones o áreas que tienen a su cargo esta práctica, corresponden a la administración pública centralizada, por lo tanto, al Poder Ejecutivo. En Brasil es el Ministerio de Desarrollo Social. En Colombia, la dirección encargada de evaluar políticas públicas, pertenece al Departamento Nacional de Población. En Costa Rica, la institución facultada para llevar a cabo evaluaciones es el Ministerio de Planificación Nacional. Para el caso de México, la principal institución encargada de realizar y coordinar las evaluaciones es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el cual es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia.



Adicionalmente, se presenta un referente formal para el tema de control interno en la gestión pública, denominado Marco Integrado de Control Interno, el cual fue emitido en el seno del Sistema Nacional de Fiscalización y se encuentra basado en un modelo internacional emitido por el *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, COSO por sus siglas en inglés.

Dicho marco permite a las y los líderes de cualquier organización pública, contar con una estructura sólida para diseñar, implementar y desarrollar un sistema organizacional de control interno, de acuerdo con las características, recursos y contexto de cada una de ellas.

Al final de la obra se plantean consideraciones y reflexiones que abonan a la discusión en el plano conceptual y en el operacional, ya que el control, la evaluación y la auditoría son elementos fundamentales para la administración pública.

Se tiene la certeza de que este libro adquiere un interés significativo dado el contexto de nuestra realidad nacional, en el cual se presenta un desafío importante: consolidar un sistema de transparencia y rendición de cuentas, orientado al combate a la corrupción.

Este desafío permite asumir la siguiente postura: cuanto más se impulsen las prácticas de evaluación de políticas públicas y de auditorías gubernamentales, armonizadas con un sistema de control interno, mayor será la probabilidad de que los mexicanos transitemos de un país de sugerencias, denuncias y/o exhibición de actos ilícitos a un país con una cultura más sólida en materia de rendición de cuentas.

Es importante señalar que el texto se apega a una visión incrementalista, por lo cual, se asume que los marcos normativos y técnicos que regulan el control interno, la evaluación de políticas públicas y las auditorías gubernamentales en el país irán evolucionando y me-



mejorando el funcionamiento de nuestro sistema de rendición de cuentas en los próximos años. El apego a esta visión se justifica porque, de acuerdo a las modificaciones que se han hecho a las leyes (en especial a las leyes que regulan la fiscalización) así como al tipo de evaluaciones y auditorías que se han realizado en los últimos años, es factible pensar que ambas prácticas no sólo tendrán un sentido retrospectivo, sino también concomitante. Esto nos permite inferir que, en el mediano y largo plazo, el sistema de rendición de cuentas mexicano estará impulsando dos de los componentes que los académicos señalan sobre el tema, la información y la justificación de los actos por parte de los servidores públicos, acompañados de elementos que prevengan posibles actos irregulares.

En suma, se puede establecer que el control interno, la evaluación de políticas públicas y las auditorías de desempeño nos permiten comprender que el debate sobre el buen gobierno no debe situarse en el tamaño del gobierno (eso que llamamos, “gobierno obeso” o “gobierno ligero”), sino en sus acciones y resultados. Para el tema que nos compete, diríamos que un gobierno que controla, evalúa y audita está llevando a cabo una serie de acciones que permiten conocer sus logros, sus pendientes, sus aciertos y sus fallos. Por lo tanto, es un gobierno que posee la capacidad de mejorarse y reinventarse a sí mismo.

Al revisar la obra, el lector podrá comprender dos cuestiones importantes:

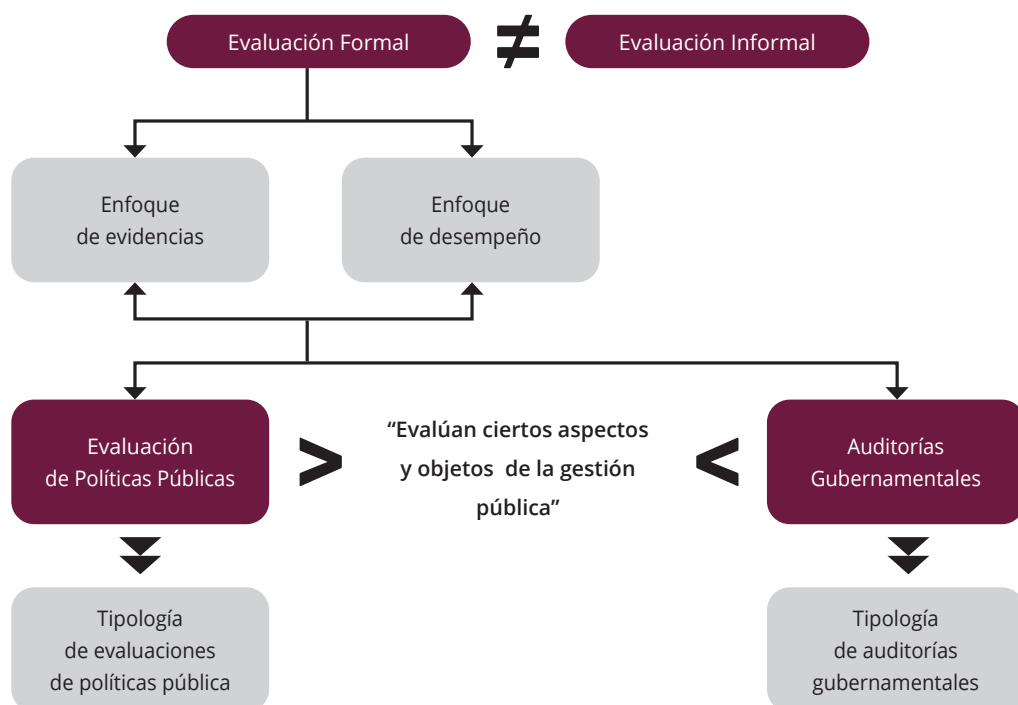
- 1) Los resultados y recomendaciones de las evaluaciones de políticas públicas y de las auditorías de desempeño adquieren relevancia tanto para la asignación presupuestal como para generar sistemas de información sobre el desempeño de la gestión pública; y
- 2) Un gobierno comprometido con acatar los lineamientos del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), integrándolo-



los a un sistema de control interno implícitamente, estará impulsando prácticas como la evaluación de políticas públicas y las auditorías de desempeño que consoliden una cultura de rendición de cuentas.

El esquema que se presenta a continuación muestra, de manera gráfica y detallada, cada uno de los referentes conceptuales que serán abordados en los cinco capítulos que componen esta obra.

## ESQUEMA 1: ESTRUCTURA CONCEPTUAL DEL LIBRO



## CRITERIOS PARA SU CLASIFICACIÓN:

- Persona que la realiza
- Extensión analítica
- Etapa de la política pública
- Metodología

- Evaluación de Diseño
- Evaluación de Procesos
- Evaluación de Resultados
- Evaluación de Impacto

- Auditoría financiera
- Auditoría de cumplimiento
- Auditoría de desempeño
- Auditoría forense

- Persona que la realiza
- Extensión analítica
- Propósito de la auditoría
- Momento de la auditoría

## SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Fuente: Elaboración propia





# **CAPÍTULO 1**

## **EL ABC DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO**



## CAPÍTULO 1

### El ABC de la Evaluación del Desempeño

**L**a evaluación es una actividad humana que realizamos de forma cotidiana e inconsciente para valorar distintas cosas. Estas valoraciones pueden ser más o menos rigurosas, de acuerdo al contexto en el que se emitan. Por ello, la conceptualización de la evaluación debe partir de la distinción entre la evaluación informal y la formal.

La evaluación informal es aquella que se realiza para tomar decisiones en la vida cotidiana. Este tipo de evaluación suele hacerse de manera subjetiva, con información incompleta y carente de métodos científicos que justifiquen o expliquen la decisión tomada (Cohen y Franco, 2003).

Los ejemplos de una evaluación informal son cuantiosos, basta con pensar en la gran cantidad de situaciones que nos obligan a tomar una decisión a lo largo del día o en una coyuntura determinada. Un caso específico que ejemplifique una evaluación informal podría ser el momento en que una persona trata de elegir una licenciatura e institución universitaria. En la mayoría de los casos (sobre todo en México), se elige una carrera y universidad con información incompleta, sin método de investigación y bajo el imperativo de un calendario escolar de ingreso. Así, se termina siendo médico, ingeniero o abogado en una institución pública o privada por la tradición familiar, por la fama que goza la universidad o por las colegiaturas accesibles; dejando de lado otros aspectos importantes para la



toma de esta decisión como el mapa curricular, el campo de trabajo, el salario promedio de esta profesión, entre otros factores.

En el caso planteado, el individuo resuelve estas disyuntivas al evaluar las alternativas con base en sus preferencias, sin hacer una investigación exhaustiva y con la presión de los tiempos. La evaluación informal resulta útil porque simplifica la complejidad de la vida cotidiana, evita el desgaste de invertir tiempo excesivo en la toma de decisiones y la neurosis de pensar si la decisión tomada fue la correcta.

En contraparte, la evaluación formal es aquella que se realiza para tomar decisiones en el ámbito profesional (Cohen y Franco, 2003: p. 73)

Algunos ejemplos de evaluaciones formales podrían constituir el examen que aplica el maestro a sus alumnos, el análisis que realiza una empresa para conocer su nivel de productividad o las investigaciones que se efectúan para señalar los efectos generados por un programa gubernamental. En todos estos casos, la evaluación no está determinada por las preferencias, sino por la información, las evidencias y los resultados de los indicadores que el evaluador encuentra o construye.

En este orden de ideas Weiss (2015) hace referencia a que, en evaluación se aplican métodos de investigación de ciencias sociales, tanto cuantitativos como cualitativos. El aspecto distintivo de la evaluación no es el método ni el tema de estudio, sino la intención, el propósito para el cual se lleva a cabo.

De acuerdo con estas características, la evaluación formal presenta mayor utilidad e importancia dentro del ámbito de la gestión pública, ya que con investigaciones estructuradas y metodologías coherentes se pueden valorar las acciones gubernamentales.



Las definiciones que han elaborado Preskill, Russ-Eft y Cardozo Brum corroboran la importancia y el sentido que la evaluación formal tiene para el sector público.

Preskill y Russ-Eft (2016), en su libro *Building Evaluation Capacity*, establecen que la evaluación hace referencia a:

Una investigación sistemática y aplicada encaminada a recolectar información y datos que permita mejorar la toma de decisiones y determinar la continuidad o suspensión de una política, programa o servicio de una autoridad gubernamental (p. 1).

Cardozo Brum (2006), en su libro *Evaluación de las políticas y programas públicos*, caracteriza a la evaluación como:

Una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada (p. 36).

Asimismo, Mejía Lira (2003) establece que la evaluación es un modo de razonamiento cuya apreciación se basa en métodos cuya importancia es proporcionar sistemáticamente elementos y procesos para establecer los efectos reales, sean éstos previstos o no, y donde existen referencias o valores para determinar lo positivo o lo negativo de las acciones.

De igual forma, hace referencia a que el proceso de evaluación tiene un sentido de aprendizaje, pues presume la detección de fallas, el cuestionamiento a orientaciones, la determinación



del uso de los recursos, pero sobre todo a una transformación que busquemos se produzca. (Mejía, 2003).

Por su parte, Weiss (2015) señala que una definición de evaluación es: la valoración sistemática de la operación y/o de los impactos de un programa o política al compararlos con un conjunto de estándares implícitos o explícitos para contribuir al mejoramiento del programa o política en cuestión.

De acuerdo con Eleanor Chelimsky (2015), la evaluación de políticas, programas y prácticas del sector público parece formar parte intrínseca de un gobierno democrático por cuatro razones:

- Provee información sobre el desempeño gubernamental que el público necesita conocer;
- Añade nuevos datos al cúmulo de conocimientos requeridos para la acción gubernamental;
- Desarrolla capacidad analítica dentro de las agencias;
- De forma más general, su espíritu de escepticismo y su disposición a aceptar el desacuerdo ayuda a promover la honestidad en el gobierno.

Estas definiciones permiten inferir que la evaluación es un concepto transversal dentro de la gestión pública, ya que se pueden realizar evaluaciones formales a diferentes políticas públicas y actividades gubernamentales. De esta manera, podemos comprender por qué en la actualidad es común que servidores públicos o académicos hablen de la necesidad de evaluar el uso de los recursos públicos, de los resultados de una política pública, de la acción gubernamental o en su caso, del desempeño individual de los servidores públicos.

Dentro del campo de la evaluación formal se adscriben los tres conceptos que se abordan en este libro, la evaluación del desempeño, la evaluación de políticas públicas y las auditorías de desempeño.<sup>1</sup>

La mayoría de la bibliografía, sobre todo en español, suele abordar cada una de estas prácticas por separado. Esto ha llevado a caracterizaciones comúnmente aceptadas. La evaluación del desempeño se identifica como una evaluación enfocada a los resultados de la gestión pública. La evaluación de políticas públicas, como una actividad dirigida a conocer el diseño, la implementación, los resultados y el impacto de los programas gubernamentales. Mientras que las auditorías, en particular las de desempeño, son vistas como acciones encaminadas a conocer la eficacia, eficiencia y economía del uso de los recursos públicos.

Todas estas ideas son correctas, pero también pueden ser consideradas como incompletas porque no dan cuenta de las convergencias y divergencias de estas prácticas. Por ello, la idea central a sustentar es que la evaluación de políticas públicas y las auditorías de desempeño son prácticas que se hermanan al compartir los dos enfoques generales que rigen una evaluación formal: el enfoque de las evidencias y el enfoque de desempeño.

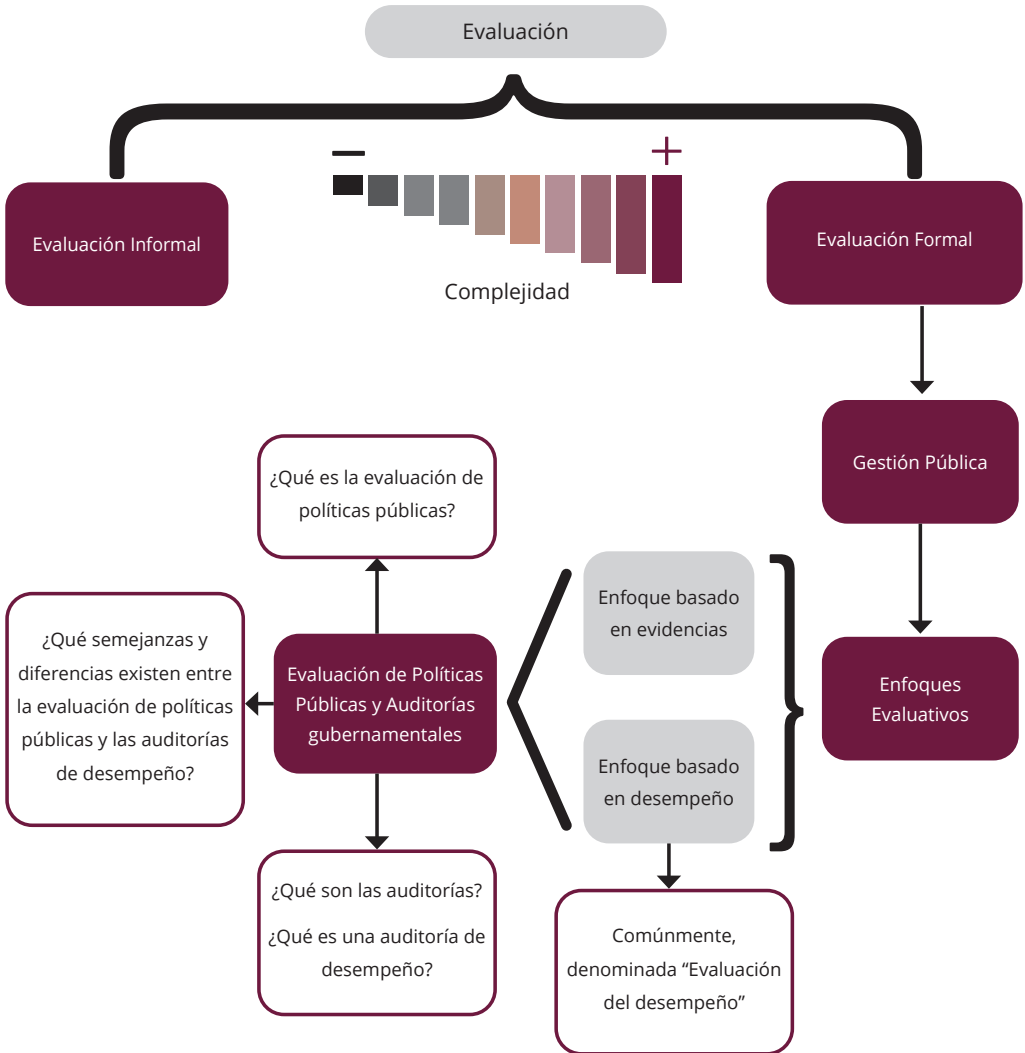
El esquema 2 muestra, de manera sintetizada, la estructura y la forma en que se relacionan los tres conceptos mencionados hasta ahora.

---

1 El caso de las auditorías gubernamentales, incluyendo las de desempeño, será abordado en el capítulo 2 de este libro.



**ESQUEMA 2. MARCO CONCEPTUAL DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO, LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS AUDITORÍAS GUBERNAMENTALES**



**Fuente:** Elaboración propia

## 1.1 ¿QUÉ ES LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO?

La Asociación Americana de Evaluación (*American Evaluation Association*, AEA por sus siglas en inglés), dedicó un número de su revista *Nuevas orientaciones para las evaluaciones* (*New Directions for Evaluations*) para definir los conceptos de gestión del desempeño y evaluación del desempeño.

En esa publicación, los investigadores David E. Hunter y Steffen B. Nielsen (2013), señalan que la gestión del desempeño (GD) es un conjunto de prácticas que permiten generar un aprendizaje para mejorar el funcionamiento y los resultados alcanzados por una organización tanto en el sector privado como en el sector público.

Para estos autores, la gestión del desempeño se sustenta en cinco pilares: 1) liderazgo; 2) gerencia; 3) rendición de cuentas; 4) presupuesto basado en resultados; y 5) evaluación.

La evaluación juega un papel importante en la GD porque permite medir, contrastar y valorar el desempeño de las organizaciones. Por ello, cuando se habla de la evaluación dentro de este paradigma de gestión, se refiere a una evaluación del desempeño (ED). La ED debe concebirse como la actividad continua y sistemática que llevan a cabo las personas u organizaciones para conocer los logros alcanzados en función de metas consideradas medibles, reales y sustanciales.

Viviana Rojas defiende una postura similar al pronunciamiento de la AEA. Para Rojas (2014), la ED está circunscrita a la gestión del desempeño. Este enfoque de gestión hace referencia a un sistema administrativo que promueve prácticas y filosofías que procuran mejorar la planeación y el funcionamiento organizacional. Dentro de este modelo de ges-



ción, la ED es una de esas prácticas que permiten conocer y valorar el funcionamiento de una organización mediante la formulación de indicadores que muestren la relación entre metas logradas versus las metas proyectadas.

Rojas afirma también que la ED es una práctica retrospectiva y continua. Tiene un carácter retrospectivo porque valora lo realizado por una organización; y tiene un carácter continuo porque debe llevarse a cabo de manera constante o periódica.

A partir de estas dos definiciones, es posible sostener que el propósito central de una ED es identificar los resultados que se obtienen a partir de una serie de parámetros preestablecidos, los cuales nos remiten a la relación entre metas trazadas y metas cumplidas. Al tener como eje central los parámetros con los que se deben juzgar los resultados obtenidos, la ED debe verse con un enfoque evaluativo.

La investigadora Ingrid J. Guerra López (2008), en su libro *Performance Evaluation*, ha reflexionado y sustentado esta idea. En su obra, establece que en toda evaluación formal existen dos tipos de enfoques: 1) el enfoque basado en evidencias; y 2) el enfoque basado en el desempeño. Para esta autora, los enfoques evaluativos hacen referencia a:

**Los principios rectores que orientan tanto la búsqueda de información como la enunciación de juicios valorativos en una evaluación formal. Cuando un evaluador busca información, debe encontrar evidencias tangibles y objetivas. Cuando emite juicios valorativos debe apegarse a los parámetros (metas proyectadas) (p.19).**

Bajo esta caracterización de los enfoques evaluativos, la autora sostiene que las evidencias obligan al evaluador a solicitar las referencias documentales que posean los sujetos u

organizaciones evaluadas para dar cuenta del registro que llevan de sus actividades. Ejemplo de esas referencias documentales serían las reglas de operación, los planes de trabajo, las carpetas de oficios, el padrón de beneficiarios, entre otras.

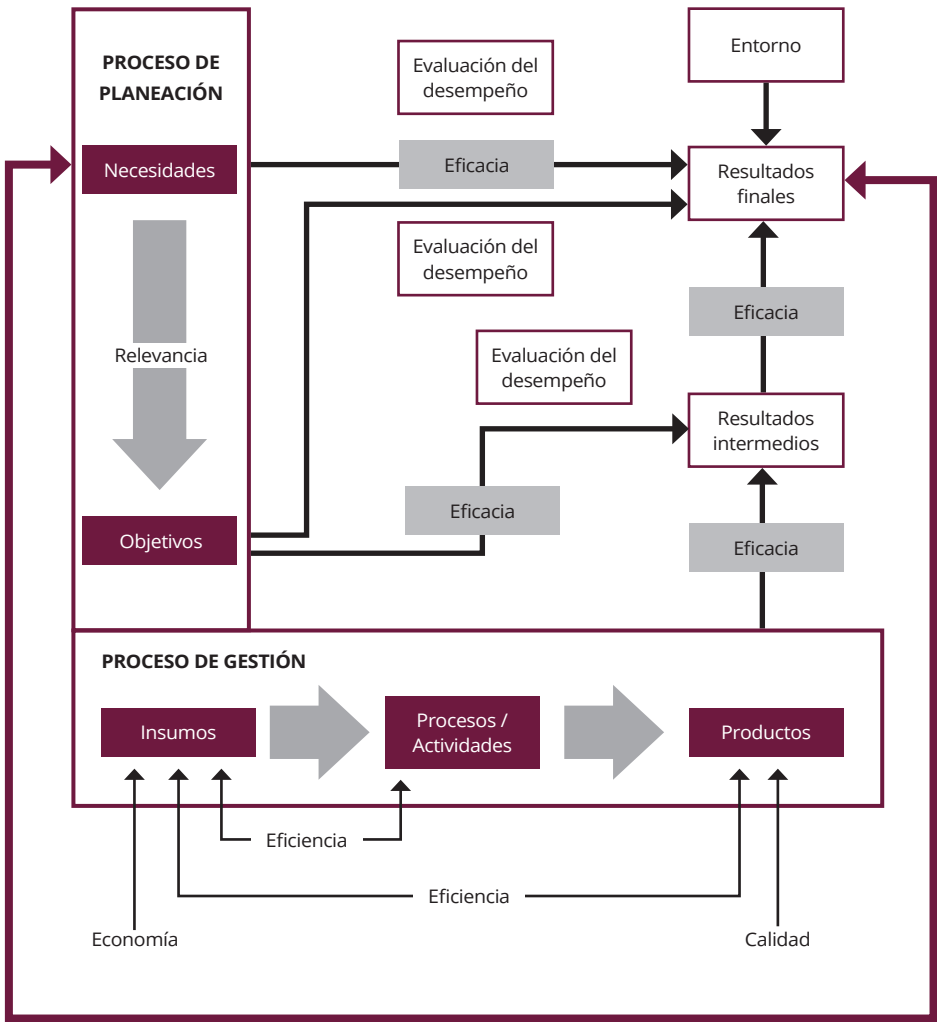
El enfoque del desempeño obliga al evaluador a conocer las metas, actividades o reglamentos que hayan acordado los sujetos o las organizaciones evaluadas para poder valorar el cumplimiento de cada uno de estos referentes. Para ello, el insumo básico es la construcción de indicadores, los cuáles se diseñan a partir de determinados criterios, como podrían ser la eficacia, la eficiencia, la calidad y la economía. (Guerra López, 2008)

Otra investigación que refuerza la idea de que la ED debe verse como un enfoque evaluativo es la que desarrollaron los profesores de administración pública Wouter Van Dorren, Geert Bouckaert y John Halligan (2010). Para estos autores, la ED es un enfoque evaluativo porque uno de los aspectos que tiene una evaluación formal, es tomar en cuenta lo establecido en un proceso de planeación, en un proceso de gestión y en la obtención de determinados resultados.

El esquema 3 expone cada uno de los elementos que deben ser considerados en una ED. De acuerdo al gráfico, la planeación inicia al detectar las necesidades que deben solventarse mediante objetivos. Para alcanzarlos, se requiere un proceso de gestión donde se lleven a cabo diversas actividades y se inviertan determinados recursos. La ejecución de actividades y recursos producirán resultados intermedios y finales. Una vez que se generan estos resultados, entonces es posible realizar una evaluación del desempeño. (Van Dorren *et al.*, 2010)



**ESQUEMA 3. MARCO CONCEPTUAL DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO, LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS AUDITORÍAS GUBERNAMENTALES**



**Fuente:** Elaboración propia, basado en el esquema de Van Dorren, et al., 2010: p. 18



Al ser caracterizada como un enfoque evaluativo –al igual que las evidencias– la ED es utilizada en la gestión privada y en la pública. Sin embargo, es importante mencionar que los aspectos que se evalúan en cada uno de estos ámbitos son diferentes. A continuación, se esbozan las implicaciones que tiene la ED tanto para el ámbito empresarial, como para el gubernamental.

## 1.2 LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA GESTIÓN PRIVADA

La Escuela de Negocios de Harvard (ENH) establece que la ED se utiliza dentro del ámbito empresarial para:

**Determinar la eficacia de la compañía (ventas-utilidad), valorar la eficiencia de sus procesos operativos y hacer cambios de mejora ante los déficits y otros problemas relacionados con el funcionamiento de las compañías (Universidad de Harvard, 2009, p. 5).**

La ENH sostiene que la forma tradicional de conocer la eficacia, la eficiencia y las acciones de mejora dentro de una empresa, es a través de la medición del desempeño de los individuos que laboran en ella, ya que el cumplimiento o incumplimiento de las tareas asignadas a sus empleados, es lo que determina el funcionamiento de la organización.

Este “individualismo metodológico” se justifica a razón de que todos los procesos y subprocesos que se llevan a cabo dentro de una empresa son asignados a diversas áreas administrativas, pero finalmente, siempre son ejecutados y supervisados por personas.



La ED ha generado que las empresas presten mayor atención a los indicadores. La formulación de indicadores obliga a desarrollar una tipología de resultados y un pensamiento creativo para calcularlos.

Por ende, una empresa no sólo debe contar con indicadores básicos como el nivel de utilidades, la productividad de los trabajadores, la percepción de los clientes o la disponibilidad de insumos; sino también con “indicadores creativos” como el número de horas de capacitación que reciben los empleados, el tiempo que los empleados tardan en contestar correos electrónicos o atender una llamada telefónica dentro de la oficina, el tipo de actividades recreativas que llevan a cabo los empleados, entre otras (Universidad de Harvard, 2009).

Dado que no es intención de este libro profundizar en el tema de la ED en el ámbito de la gestión privada, se hace mención de que todos los procesos e indicadores que se formulan para medir el desempeño de las empresas denotan metas u objetivos previamente definidos, es decir, parámetros de evaluación: logros proyectados versus logros alcanzados. Incluso, se podría establecer que una empresa adquiere mayor probabilidad de ser competitiva en la medida en que aplica y consolida una ED.

### **1.3 LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL SECTOR PÚBLICO**

La ED resulta de mucha utilidad en el sector público, porque permite valorar el rendimiento de las organizaciones y acciones gubernamentales que tratan de velar por el interés común. (Van Dorren *et. al.*, 2010, p. 26)

A diferencia de la gestión privada, donde se puede inferir que la ED recae en un solo referente organizacional (es decir, la empresa), en la gestión pública, tal razonamiento no aplica porque se cuenta con una multiplicidad de referentes organizacionales, como las dependencias, los ayuntamientos, las universidades, los fideicomisos, los organismos constitucionalmente autónomos, entre otras.

Expertos en teoría organizacional como Michael Harmon y Richard Mayer (1999) proponen que debido a la multiplicidad de organizaciones que existen en la gestión pública, estas deben caracterizarse como:

**Un conjunto o grupo de personas en espera de problemas públicos, para buscar situaciones decisorias en las que puedan manifestarse para resolver tales problemas y canalizar las percepciones que de ella se emitan (p. 47).**

Bajo este contexto de pluralidad organizacional, la ED se puede aplicar para conocer diversos aspectos de mejora en la gestión pública, como sería: 1) el buen uso de los recursos públicos; 2) el nivel de cumplimiento de los programas; 3) el impacto de una política pública; y 4) las competencias que poseen o han desarrollado los servidores públicos; entre otras.

De todas estas acciones, destacan las tres primeras, ya que explícitamente hacen referencia a otros dos conceptos que se trabajan a lo largo de este libro: las auditorías de desempeño y la evaluación de políticas públicas.

Frente a ello, cabe preguntarse: ¿por qué las auditorías gubernamentales (en especial las de desempeño) y la evaluación de políticas públicas pueden ser vistas como prácticas relacionadas al campo de la evaluación del desempeño?



La respuesta resulta interesante: ambas prácticas emiten juicios valorativos mediante determinados parámetros, como serían metas, indicadores y normas a cumplir.

Aunque el tema de las auditorías gubernamentales, donde se inserta la auditoría de desempeño, será abordado con mayor detalle en el siguiente capítulo, es importante mencionar desde ahora una definición de auditoría que permita sustentar lo anterior.

De acuerdo a la norma ISSAI 100, emitida por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), las auditorías deben ser vistas como una práctica que:

**Proporciona, a los órganos legislativos y de supervisión, a los encargados de la gobernanza 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. (INTOSAI, 2019, p.10)**

Este mismo organismo señala que las auditorías del sector público son indispensables para un buen gobierno porque aumentan la confianza de los ciudadanos en sus representantes públicos, sobre todo, cuando las auditorías exhiben presuntas deficiencias en el manejo de los recursos.

## 1.4 LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Luis F. Aguilar Villanueva (2011) define a las políticas públicas de la siguiente manera:

**Un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo en que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos (p. 29).**

Esta definición nos permite observar que las políticas públicas tienen como componente básico la definición y respuesta a un problema público. Sin embargo, la definición de Luis F. Aguilar puede ser ampliada, si pensamos en la importancia que la evaluación tiene en la definición misma del problema público.

J. Franco Corzo (2012) define a las políticas públicas como:

**Un conjunto de acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones (p. 88).**

Esta definición resulta adecuada para adentrarse al tema de la evaluación de políticas públicas, ya que implícitamente deja ver la utilidad de la evaluación desde el inicio de una política pública, es decir, desde su etapa de diseño. A partir de este señalamiento, se puede inferir que la definición de política pública contiene elementos de una evaluación formal, ya que el diagnóstico y el análisis de factibilidad que se mencionan en la definición de



Franco Corzo, obligan a realizar una investigación de carácter científico, en otras palabras: una evaluación formal. Por ende, cuando una evaluación formal tiene como objeto una política o programa público, estamos frente a una práctica denominada: evaluación de políticas públicas.

La evaluación de políticas públicas es un campo disciplinario de reciente creación. A mediados de la década de los noventa, organismos, como el Banco Mundial, afirmaban que, en la mayoría de los países del mundo occidental, no existía un vasto conocimiento sobre la forma en que debían realizarse las evaluaciones a políticas públicas ni tampoco sobre la utilidad que esta práctica pudiera tener para mejorar la gestión pública (Cardozo Brum, 2006: p. 81).

En años recientes, esta situación ha cambiado. Hoy, la mayoría de los países del continente europeo y americano cuentan con instituciones evaluadoras, asociaciones de evaluadores y con un acervo importante de evaluaciones realizadas; cada día se produce más bibliografía y se crean más especialidades en relación al tema. Sin embargo, ¿en qué consiste la evaluación de políticas públicas?

Para responder a esta pregunta, es importante retomar las definiciones de los investigadores J. Sulbrandt (1993), Martínez Chávez (2002), Peter Rossi *et al.* (2004).

De acuerdo con el primer investigador, la evaluación de políticas públicas debe definirse como:

**Una investigación que tiene como propósito producir información que tenga alguna relevancia para aquellas personas que encargan la evaluación y que se entiende han de tomar algunas decisiones en relación con la política evaluada (p. 85).**

Para Martínez Chávez, la evaluación de políticas públicas debe caracterizarse como:

La revisión detallada y sistemática de una política, programa o proyecto, con objeto de medir el grado de eficiencia y eficacia con que se está operando tal acción, en un momento determinado para alcanzar los objetivos propuestos (p. 328-329).

Por su parte, Peter Rossi *et al.* (2004) señalan que la evaluación de políticas o programas tiene que ver con:

El análisis y valoración tanto de los efectos, los resultados, la implementación y el diseño de una política o programa público. La evaluación es en ese sentido, un eje transversal que está presente en todo el ciclo de vida de una política pública (p. 45).

Estas tres definiciones permiten conocer la utilidad, los objetos y la tipología de la evaluación de políticas públicas.

La primera definición muestra que una evaluación es útil porque genera información que permite deliberar la continuidad o no de una política en cuestión. Si se decide por la continuidad, la evaluación también puede proporcionar elementos de mejora en los componentes de dicha política.

La segunda definición indica que la evaluación de política pública puede desarrollarse en dos niveles: un nivel macro, que remitiría a la evaluación de una política; y un nivel meso, que remitiría a un objeto de estudio menos complejo que una política, como serían un programa o proyecto.



La tercera definición señala que la evaluación de políticas públicas no se limita a analizar y valorar los resultados, sino también al diseño, la implementación y el impacto de una política, programa o proyecto. Esta última afirmación permite abordar el tema de los diferentes tipos de evaluación de políticas públicas que pueden desarrollarse.

## **1.5 TIPOS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

La evaluación de políticas puede clasificarse en función de cuatro criterios: 1) quién realiza la evaluación; 2) la extensión analítica de la evaluación; 3) la etapa de la política pública que se quiere evaluar; y 4) la metodología con la que se quiere evaluar.

De acuerdo a las personas encargadas de llevar a cabo la evaluación, esta puede clasificarse en interna y externa. La evaluación interna es aquella que realiza un grupo de personas pertenecientes a la institución responsable de la política o programa. Por el contrario, una evaluación externa es aquella que realiza un grupo de personas ajenas a la institución responsable de la política o programa en cuestión (Barret, 2013).

De acuerdo a su nivel analítico, las evaluaciones pueden clasificarse en macroevaluaciones, mesoevaluaciones y microevaluaciones. La macroevaluación es aquella que tiene como objeto de estudio a las políticas sectoriales de un gobierno, como serían: la política educativa, la política laboral, la política de desarrollo social, la política de vivienda, entre otras. La mesoevaluación es aquella que tiene como objeto de estudio a los programas gubernamentales (presupuestarios). La microevaluación es aquella que centra su atención en las personas, pudiendo ser servidores públicos o población beneficiaria de un programa (Ramos, 2011).



En relación a la etapa de la política pública, la evaluación puede clasificarse en evaluación ex ante, concomitante y ex post. La evaluación ex ante es aquella que se enfoca en construir un buen diseño de una política o programa. La evaluación concomitante se realiza durante la ejecución de la política o programa, con la finalidad de monitorear si las actividades y entrega de bienes se realizaron en tiempo y forma. La evaluación ex post se enfoca en analizar los procesos, los resultados y los impactos que alcanza y/o genera una política pública.<sup>2</sup> Comúnmente dentro de la evaluación ex post se reconoce una subtipología de evaluaciones: la evaluación de procesos, la evaluación de resultados y la evaluación de impacto (Nirenberg *et al.*, 2003).

En relación con la metodología, las evaluaciones pueden ser clasificadas en cuantitativas, cualitativas o mixtas. Las evaluaciones cuantitativas se adscriben al paradigma positivista. Los razonamientos que enuncia el evaluador parten de la deducción y el lenguaje numérico. Estas evaluaciones suelen ser usadas en evaluaciones de impacto, debido a que permiten el uso de métodos experimentales y no experimentales. Las evaluaciones cualitativas se circunscriben al paradigma constructivista. Los razonamientos que enuncia el evaluador parten de la inducción y el lenguaje verbal. Estas evaluaciones suelen ser usadas en evaluaciones de procesos debido a que permiten comprender las actitudes, valores, motivaciones y/o percepciones de los actores involucrados en la ejecución del programa. Las evaluaciones pueden ser mixtas cuando combinan aspectos cuantitativos o cualitativos para analizar procesos, resultados o impacto de una política o programa (Nirenberg *et al.*, 2003).

El esquema 4 sintetiza esta tipología de la evaluación de políticas públicas en función de los cuatro criterios mencionados.

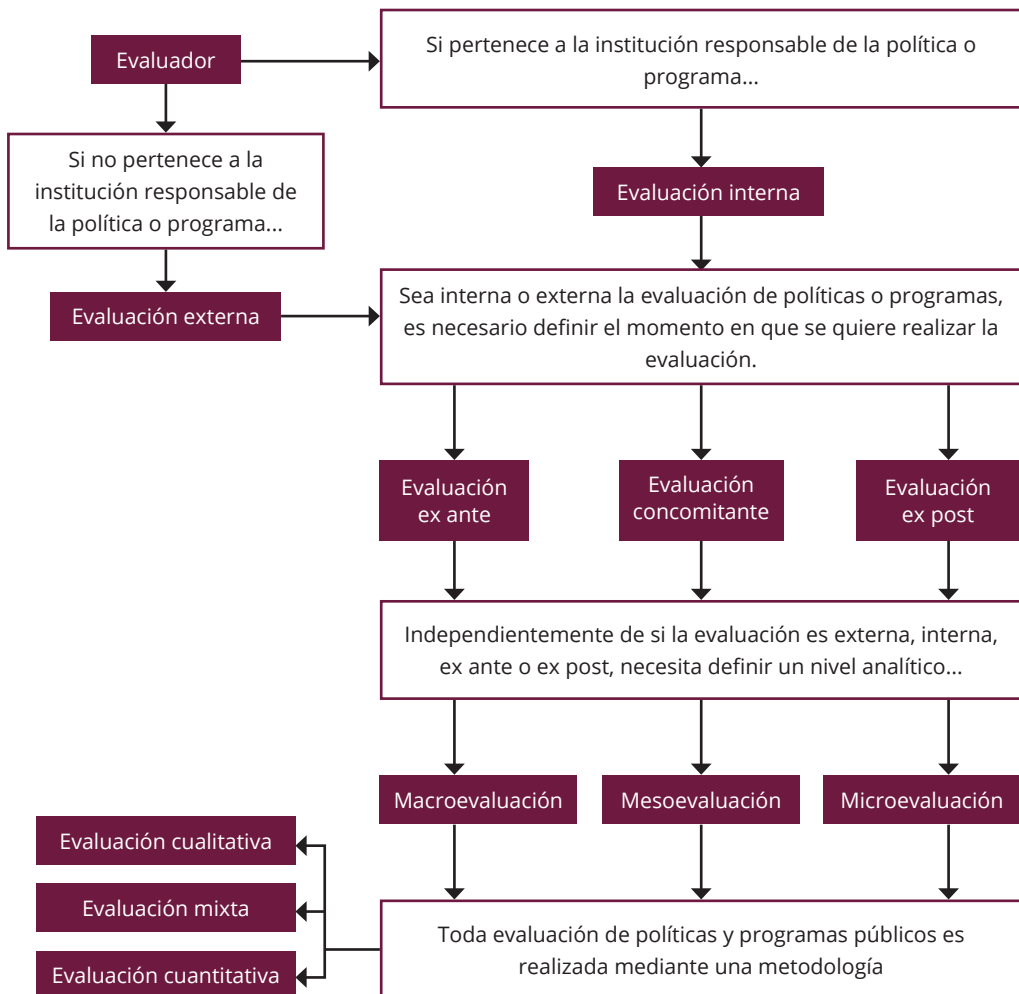
---

2 Olga Nirenberg, Josette Brawman y Violeta Ruiz reconocen que la evaluación de diseño también puede ser realizada de manera ex post, porque no todos los programas o proyectos son evaluados de manera a priori a su ejecución.

#### ESQUEMA 4. MARCO CONCEPTUAL DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO, LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS AUDITORÍAS GUBERNAMENTALES



Un evaluador puede realizar las siguientes evaluaciones de políticas públicas:



Fuente: Elaboración propia.

## 1.6 LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Para finalizar este primer capítulo, es importante responder qué relación guarda la evaluación de políticas públicas con la ED. La respuesta podría expresarse de la siguiente manera: la evaluación de políticas públicas está circunscrita al campo de la ED debido a que toda valoración que se haga de la implementación, los resultados y hasta los efectos de una política o programa, responde a criterios o proyecciones previamente definidos.

En la fase de implementación, se planean determinadas actividades para entregar los bienes o servicios que ofrece una política o programa público. Por lo tanto, tales actividades pueden ser evaluadas bajo el enfoque de la ED, ya que es necesario saber la relación entre actividades planeadas y actividades realizadas. En cuanto a los resultados, el enfoque de la ED también aplica, puesto que se requiere conocer la relación entre resultados alcanzados y resultados proyectados. En lo que respecta a los impactos, igualmente se puede argumentar que el enfoque de la ED está presente, porque pueden contrastarse los efectos esperados versus los efectos realmente generados.

Sin embargo, existen diferencias significativas entre la ED y la evaluación de políticas públicas. Tales diferencias fueron señaladas por el investigador Harry P. Hatry (citado en Hunter y Nielsen Steffen, 2013):

**Aunque la ED y la evaluación de políticas públicas son prácticas que contribuyen a la rendición de cuentas, debido a que generan información relevante para mejorar la gestión pública y las políticas públicas respectivamente; es importante reconocer que la evaluación de políticas públicas es**



una investigación más exhaustiva que una ED, porque es capaz de indagar sobre las especificidades y minucias que rodean a una política pública y que trascienden una cuestión de parámetros entre lo proyectado y lo logrado (p. 19).

Además, este mismo autor también señala:

Dado que la evaluación de políticas públicas contempla la posibilidad de realizar una evaluación ex ante, entonces esta práctica adquiere una característica que es totalmente ajena a la ED, ya que esta última no puede tener un carácter prospectivo (p. 32).

Para cerrar este capítulo, es posible afirmar que la ED y la evaluación de las políticas públicas convergen en el campo de una evaluación formal. En ese sentido, la evaluación de políticas públicas mide el desempeño en los procesos, los resultados o el impacto que generan determinadas acciones de gobierno; pero para llevar a cabo esa medición, la evaluación de políticas públicas despliega una metodología de investigación más exhaustiva y detallada que sobrepasa a la ED como un enfoque evaluativo.



## **CAPÍTULO 2**

### **EL ABC DE LAS AUDITORÍAS**



## CAPÍTULO 2

### El ABC de las auditorías

La Sociedad Americana para la Calidad (*American Society for Quality*, ASQ por sus siglas en inglés) es una institución encargada de realizar auditorías tanto en Estados Unidos como en Canadá. Este organismo concibe a la auditoría como:

Un proceso sistemático, independiente y documentado para obtener evidencias (como serían registros, declaraciones de hechos o cualquier otra información que sean pertinentes o verificables) y evaluarlas de manera objetiva con el fin de determinar el grado en que determinados criterios se cumplen o no. (ASQ, 2011)

La ASQ expresa que las auditorías son importantes porque generan mayor confianza en las organizaciones. Esa confianza es uno de los elementos esenciales del capital social que las hace más funcionales y efectivas. Una auditoría permite a los responsables de una organización y al público interesado conocer el estatus de los sistemas financieros, la fiabilidad de una declaración de impuestos, el buen uso de los recursos invertidos, los controles de calidad de los procesos y los resultados que se han obtenido.

Dada la utilidad que tienen las auditorías en la vida organizacional, se puede inferir que estas prácticas son realizadas tanto en la gestión privada como pública.



En el ámbito empresarial, es importante señalar el aporte que ha realizado el Instituto de Auditores Internos (*Institute of Internal Auditors*, IIA por sus siglas en inglés). Desde 1978, elabora manuales para realizar auditorías a las empresas. En su primer manual, el IIA enunciaba que las auditorías debían ser vistas como el primer paso para consolidar “empresas inteligentes” (*smart enterprises*). En este mismo documento, se aseveraba que las auditorías terminarían siendo una necesidad empresarial, por lo cual, se exhortaba a los expertos en la materia a conformar corporativos de auditores, dado que las auditorías estarían creando y consolidando en el mediano plazo un mercado de servicios (Arter, 2003).

Sin duda, esa proyección se cumplió de manera cabal. Hoy en día, es común que los bancos, industrias y aseguradoras contraten auditores para conocer la veracidad de su contabilidad financiera y obtener certificaciones que avalen el buen funcionamiento de tales organizaciones.

Algunos ejemplos los podemos encontrar en la década de los noventa, cuando las prácticas de las auditorías se convirtieron en un requisito para obtener certificaciones internacionales. En la primera mitad de ese periodo, se creó la norma ISO-9001, que tiene como propósito definir y medir la calidad en los procesos dentro de las empresas. En la segunda mitad de la década, debido la preocupación por el medio ambiente, surgió la norma ISO-14001, cuyo propósito era garantizar que las empresas fueran socialmente responsables y no generaran daños ecológicos durante sus procesos productivos (Arter, 2003).

En el ámbito gubernamental, existen una serie de instituciones internacionales y regionales que establecen normas para que las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) a nivel nacional y subnacional lleven a cabo sus auditorías.

A nivel internacional se cuenta con la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), creada en 1953. A nivel regional es posible mencionar a la Orga-



nización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa (EUROSAI), creada en 1990; a la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia (ASOSAI), creada en 1979; a la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África (AFROSAI), en 1976; y a la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), en 1990 (INTOSAI, 2010).

Este marco institucional permite afirmar que, al igual que en la gestión empresarial, los gobiernos cuentan con una serie de Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (*International Standards of Supreme Audit Institutions*, ISSAI, por sus siglas en inglés), las cuales tienen como objetivo estandarizar el marco de competencias y el funcionamiento de las EFS. De acuerdo al portal de Internet de los Pronunciamientos Profesionales (IFPP), se presentan los elementos que componen el **Marco INTOSAI de Pronunciamientos Profesionales**. El cuadro 1 muestra con mayor detalle las IFPP que corresponden a cada eje temático (ISSAI, 2019).

**Cuadro 1. Marco INTOSAI de Pronunciamientos Profesionales (IFPP, por sus siglas en inglés)**

| EJE TEMÁTICO                                                                               | Clave IFPP                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| Principios fundadores                                                                      | INTOSAI P-1                                            |
| Principios Básicos                                                                         | INTOSAI P-10, INTOSAI P-12, INTOSAI P-20, INTOSAI P-50 |
| Principios fundamentales de auditoría                                                      | ISSAI 100                                              |
| Requerimientos organizacionales de las Entidades de Fiscalización Superior (SAI en inglés) | ISSAI 130, ISSAI 140                                   |



|                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ISSAI (FINANCIERAS, DESEMPEÑO Y CUMPLIMIENTO) | <p>PRINCIPIOS DE AUDITORÍA FINANCIERA: ISSAI 200<br/>         APLICACIÓN DE LAS NORMAS DE AUDITORÍA FINANCIERA: ISSAI 2000<br/>         NORMAS DE AUDITORÍA FINANCIERA: ISSAI 2200-2810</p> <p>PRINCIPIOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO: ISSAI 300<br/>         NORMA PARA LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO: ISSAI 3000</p> <p>PRINCIPIOS DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO: ISSAI 400<br/>         NORMA PARA LA AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO: ISSAI 4000</p> |
| Directrices sobre temas Específicos (GUID)    | <p>1900</p> <p>3910, 3920</p> <p>4900</p> <p>5090, 5091, 5100, 5200, 5201, 5202, 5203, 5250, 5259, 5260, 5270, 5290, 5330</p> <p>9000, 9010, 9020, 9030, 9040</p>                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| En revisión                                   | <p>1200-1810</p> <p>5210, 5220, 5230, 5240, 5310, 5410, 5411, 5420, 5421, 5422, 5430, 5440, 5500, 5510, 5520, 5530, 5540</p> <p>9100, 9110, 9120, 9130, 9140, 9150, 9250</p>                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Desarrollo futuro                             | <p>ISSAI 600, ISSAI 6000-6499</p> <p>Estándares de Competencia COMP 700-799, COMP 7000-7499</p> <p>GUID 2900-2999, GUID 6500-6999</p> <p>COMP 7500-7999</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

**Fuente:** Elaboración propia, con información de INTOSAI, s/f.

En cada país, la forma que estas instituciones pueden adoptar es muy variable. En la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés) se encuentran como miembros: 1) Auditorías; 2) Contralorías Generales; 3) Tribu-

nales de Cuentas; 4) Cámaras de Cuentas y 5) Consejos de Auditoría, entre otros.<sup>3</sup> Aunque en algunos países como Francia, el modelo institucional remite a una Corte de Cuentas. (Fuentes Castro, 2014)

Las instituciones denominadas Auditorías o Contralorías Generales tienen un mandato unipersonal. Una sola persona, comúnmente denominada Auditor Superior o Contralor General es la encargada de tomar decisiones dentro de estos organismos. Las instituciones denominadas tribunales, cámaras o consejos poseen un mandato colectivo, ya que se rigen por un órgano colegiado compuesto por personas que son llamados magistrados o consejeros.

En 2005, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), institución encargada de las auditorías gubernamentales en México, realizó un estudio donde se trató de comparar tres de estos cinco modelos institucionales en diversos países del mundo.

De acuerdo con esta investigación, se estableció que las instituciones de fiscalización que se denominan Auditorías, actúan como órgano técnico que rinde cuentas al Poder Legislativo. Mientras que las Contralorías Generales suelen representar lo mismo, pero para el Poder Ejecutivo. (ASF, 2005; p. 23)

Los Tribunales de Cuentas suelen estar conformados por un colegio de magistrados. Sus titulares son nombrados por el Poder Legislativo o una Asamblea Nacional. En ciertos casos (Alemania y Francia), estos tribunales actúan con independencia de los poderes del Estado. La diferencia principal con respecto a las auditorías/contralorías reside en la capacidad de fincar directamente responsabilidades a políticos y servidores públicos, ya que

---

3 En el texto citado, se menciona que algunos países tienen un modelo institucional sui generis, como sería el caso de Francia. En este país existe una Corte de Cuentas.



operan mediante tribunales y las decisiones/sanciones son tomadas colegiadamente por el grupo de magistrados. (ASF, 2005: p. 24)

Los Consejos de Auditoría se refieren al modelo donde la labor de fiscalización está su-peditada al Poder Ejecutivo. Comúnmente, su propósito es identificar y atender acciones puntuales de corrupción. Las decisiones que se toman una vez realizadas las auditorías son de carácter colegiado. Dado que su prioridad es resarcir el daño al erario, poseen la facultad de establecer por cuenta propia sanciones pecuniarias. (ASF, 2005: p. 25)

El cuadro 2 establece un análisis comparativo de los tres modelos de fiscalización descritos.

Cuadro 2. Características de los tres modelos institucionales de fiscalización

| MODELO DE AUDITORÍAS<br>CONTRALORÍAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | MODELO DE TRIBUNAL<br>DE CUENTAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | MODELO DE CONSEJO<br>DE AUDITORÍAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inamovible por un periodo.</li> <li>• Reporta al Congreso (Auditoría) o al Presidente de la República (Contraloría)</li> <li>• Cuenta con un titular.</li> <li>• Autonomía técnica y de gestión, y en algunos casos constitucional.</li> <li>• Depende del Legislativo (Auditoría) y/o Ejecutivo (Contraloría).</li> <li>• Acceso irrestricto a la información.</li> <li>• Inversión en capital humano.</li> <li>• Énfasis en la calidad del gasto.</li> <li>• Enfoque a revisión financiera.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es libre de informar al Congreso.</li> <li>• Autoridad colegiada.</li> <li>• Magistrados vitalicios o electos por un periodo prolongado.</li> <li>• Finca directamente responsabilidades.</li> <li>• Depende del legislativo (excepto en casos como Alemania y Francia).</li> <li>• Favorece el carácter preventivo.</li> <li>• Interés en revisiones de legalidad.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reporta al Congreso.</li> <li>• Consejo con presidencia rotativa.</li> <li>• Actuación colegiada.</li> <li>• Orientación hacia sanciones pecuniarias.</li> <li>• Depende del ejecutivo.</li> <li>• Facultad interpretativa sobre la normatividad secundaria.</li> <li>• Énfasis en el combate a la corrupción.</li> <li>• Gran variedad de enfoques debido a que la colegialidad se extiende a subcomités.</li> </ul> |

**Fuente:** Elaboración propia, basado en Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, 2005, p. 25



## 2.1 EL CONCEPTO DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL

Una vez mencionados algunos aspectos sobre los modelos institucionales que realizan auditorías gubernamentales, habría que preguntarse: ¿qué debemos entender por auditoría gubernamental?

La norma ISSAI 100, elaborada por la INTOSAI, establece que la auditoría gubernamental puede entenderse como: “Un proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y se evalúa la evidencia para determinar si la información o las condiciones reales están de acuerdo con los criterios establecidos”. (INTOSAI 100, 2019, p. 10)

Esta norma señala que toda auditoría gubernamental se compone de tres partes: el auditor, la parte responsable y los usuarios previstos. (INTOSAI 100, 2019, pp. 13-14)

El auditor hace referencia al titular de la institución y/o a las personas a las que se les delega la tarea de realizar las auditorías. La parte responsable indica al “sujeto” que tiene la responsabilidad de contar con información y evidencias susceptibles de ser auditadas y de atender las recomendaciones que haga el auditor. Los usuarios previstos son aquellos ciudadanos, legisladores y organizaciones para quienes el auditor elabora el informe de las auditorías realizadas. Comúnmente, los usuarios directos de una auditoría gubernamental remiten al Poder Legislativo.

Desde el ámbito académico, especialistas como Andreas Schedler (2004) han expuesto referencias que permiten vincular la auditoría gubernamental con la rendición de cuentas.

De acuerdo con Schedler:

Los tres aspectos en su conjunto –información, justificación y castigo– convierten a la rendición de cuentas en una empresa multifacética. La convierten en una casa conceptual amplia que hospeda una muchedumbre de términos afines, como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización... (p. 11)

Esta definición permite inferir que las auditorías gubernamentales pueden entenderse como evaluaciones formales, porque para determinar parámetros indicativos sobre el buen o mal uso de los recursos públicos –así como el buen o mal desempeño de las políticas o programas– es necesario llevar a cabo una labor de investigación, generar información, determinar métodos y técnicas de investigación, emitir juicios valorativos, entre otras acciones. En ese sentido, si se percibe a las auditorías como una evaluación formal, resulta comprensible que esta sea vista como un mecanismo para la rendición de cuentas.

A partir de estas afirmaciones, podríamos establecer una nueva interrogante: ¿qué relación guardan las auditorías con la evaluación del desempeño?

## 2.2 LAS AUDITORÍAS Y SU RELACIÓN CON LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Algunos especialistas en el tema suelen mencionar la palabra evaluación a la hora de definir el concepto de auditoría. Tal es el caso de Dennis Arter (2003) y Roberto Salcedo (2011).



Dennis R. Arter, expresa que cualquier tipo de auditoría es:

Una evaluación formal porque esta actividad está basada en los dos pilares de la evaluación formal: el enfoque de desempeño y el enfoque de evidencias. Conforme al primer enfoque, se establece que una auditoría opera con marcos normativos, que nos obliga a contrastar lo logrado con lo deseado. Con respecto al segundo enfoque, se establece que todo auditor debe emitir sus juicios en función de fuentes de información tangibles (estados contables, planes de trabajo o entrevistas con los auditados, entre otras.) y no de sus percepciones (p. 2-3).

Para Roberto Salcedo, el análisis de políticas públicas, la evaluación de políticas públicas y las auditorías de desempeño son tres prácticas que denotan una evaluación formal, porque cada una de estas prácticas necesita realizar una investigación social para llevarse a cabo. Esta aseveración es explicada de la siguiente manera:

Si la investigación pretende conocer, descubrir, explicar los efectos o impacto de la gestión pública entonces la llamaremos evaluación (de políticas públicas). Si la investigación se enfoca en el diseño de una política pública para realizar la prognosis, se le denominará análisis de políticas públicas. Si la investigación se instaura para fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de una política pública a partir de la rendición de cuentas, entonces estamos frente a un proceso de auditoría de desempeño (p. 21).

Posteriormente, este autor profundiza en el concepto de auditoría de desempeño y señala:



La auditoría de desempeño es una revisión sistemática, interdisciplinaria, organizada, objetiva, propositiva, independiente y comparativa del impacto social de la gestión pública, tanto de las actividades gubernamentales enfocadas en la ejecución de una política general, sectorial o regional, como aquellas inherentes al funcionamiento de los entes públicos (Salcedo, 2011; p. 26).

Las definiciones de estos autores permiten afirmar que una auditoría (sobre todo la de desempeño) es una evaluación formal, porque el cumplimiento de objetivos o metas de una política, responden a un proceso de investigación. Evidentemente, al ser evaluaciones formales, las auditorías de desempeño se apegan a lo que se denomina evaluación del desempeño, puesto que la contrastación de metas u objetivos proyectados logrados de una política general, sectorial regional, no es otra cosa que el establecimiento de parámetros para emitir juicios valorativos.

Una vez que se ha definido el concepto de auditoría gubernamental y se ha señalado su relación con la evaluación del desempeño, habría que preguntarse un aspecto importante: si las auditorías gubernamentales pueden ser vistas como evaluaciones formales, entonces ¿qué semejanzas y diferencias guardan las auditorías con la evaluación de políticas públicas? Esta interrogante es pertinente ya que la definición que ofrece la INTOSAI y que es aceptada por todas las instituciones fiscalizadoras, expresa que una auditoría genera evaluaciones sobre la administración y el desempeño de las políticas y programas gubernamentales.

Para dar respuesta, es necesario indagar sobre los diferentes tipos de auditoría gubernamental que se pueden llevar a cabo. Desarrollar esta tipología permitirá identificar con mayor detalle las semejanzas y diferencias que se dan entre ciertos tipos de auditoría y ciertos tipos de evaluación de políticas públicas.



## 2.3 TIPOS DE AUDITORÍA

Dados los distintos escenarios y finalidades que pueden presentarse para un auditor, es comprensible que existan varios tipos de auditoría gubernamental. La tipología de auditorías que se presenta a continuación queda estructurada por cuatro criterios: 1) el tipo de personas que auditan; 2) el nivel analítico de la auditoría; 3) el propósito de la auditoría; y 4) el momento de la auditoría.

El primer y tercer criterio suelen ser los referentes más comunes para determinar los diferentes tipos de auditoría. Sin embargo, dado que nuestro interés es identificar las semejanzas y diferencias que la auditoría guarda con la evaluación de políticas públicas, el análisis comparativo integra el segundo y cuarto criterio.

Michael Power (1999), profesor de la *London School of Economics and Political Science* y autor del libro *The Audit Society*, señala que una clasificación básica de las auditorías puede establecerse en función de las personas que llevan a cabo la auditoría. En ese sentido, una auditoría puede ser de carácter externo e interno.

La auditoría externa es aquella que realizan un grupo de personas ajenas a la organización auditada. Suele ser vista como más objetiva e imparcial. En el ámbito gubernamental, las auditorías externas corresponden a las entidades fiscalizadoras de cada país, independientemente de cual sea el modelo que éstas tengan (auditorías, contralorías, tribunales de cuentas o consejos de auditoría).

La auditoría interna es aquella que llevan a cabo personas que pertenecen a la misma organización auditada. Se concibe como un proceso de control interno de la propia organi-

zación. En el ámbito gubernamental es realizada por unidades administrativas (contraloría interna o áreas de recursos humanos) dentro de las mismas dependencias.

Según Dennis R. Arter (2003), las auditorías pueden clasificarse, según su finalidad, en auditorías económicas y auditorías no económicas.

Las auditorías económicas tienen como propósito fiscalizar el uso y comprobación de los recursos económicos de una organización. Estas prácticas se perciben como altas en evidencias, pero bajas en juicios valorativos sobre reglas, metas e indicadores. Parten del supuesto de que las reglas son siempre las correctas y que los resultados serán siempre deficientes si existe un mal uso de los recursos. Las auditorías económicas son las más tradicionales y conocidas dentro de la gestión pública. En el gobierno, las auditorías financieras fiscalizan la cuenta pública, es decir, el ejercicio de los recursos monetarios asignados a las dependencias de la administración pública centralizada y descentralizada, al Poder Legislativo, al Poder Judicial, así como a organismos autónomos.

Las auditorías no económicas tienen como propósito identificar, medir y explicar el cumplimiento (o no cumplimiento) que tienen las organizaciones con respecto a sus metas e indicadores. A diferencia de las auditorías económicas, estas prácticas no se preocupan por presentar gran cantidad de evidencias, sino por cuestionar la pertinencia de las reglas, metas e indicadores. Las auditorías no económicas parten del supuesto de que los resultados no están determinados por el buen o mal uso de los recursos, sino por el buen o mal diseño de reglas, metas e indicadores (Arter, 2003).

Dentro de la distinción entre auditorías económicas y no económicas, se inserta la tipología establecida por la INTOSAI. Este organismo reconoce tres tipos de auditorías: 1) las auditorías financieras; 2) las auditorías de desempeño; y 3) las auditorías de cumplimiento.



La primera se circunscribe al campo de una auditoría económica y las otras dos al de las no económicas (INTOSAI, 2019).

La norma ISSAI 200, emitida por la INTOSAI, tiene como finalidad establecer los lineamientos que debe contener una auditoría financiera. De acuerdo a esta norma, este tipo de auditoría busca:

a) Proporcionar a los usuarios, a través de la recopilación de evidencia de auditoría suficiente y apropiada, garantías razonables mediante una opinión o un informe de auditoría, de que los estados financieros u otras formas de información financiera se presentan fielmente en todos los aspectos significativos de conformidad con el marco de información financiera y regulatorio aplicable. (p. 8)

Asimismo, la ISSAI 200 establece:

El «usuario previsto» de los estados financieros es, en primer término, el legislativo, que representa a los ciudadanos (usuarios en último término). El legislativo pide al Gobierno que rinda cuentas por el uso de los fondos públicos, basándose principalmente en la información facilitada por el Gobierno.

La garantía de la fiabilidad de esta información mediante la auditoría financiera es, por consiguiente, una pieza clave de este proceso. Entre los usuarios previstos también figuran los ministerios, en el caso de los estados financieros de entidades del sector público que trabajen en su nombre.

Los criterios son los parámetros o puntos de referencia utilizados para valorar o medir la materia o asunto en cuestión para llegar a una conclusión sobre los objetivos de la auditoría. Los criterios usados en la auditoría de los estados financieros normalmente están recogidos en el marco de emisión de información financiera utilizado por la parte responsable en su preparación.

La identificación y evaluación por el auditor del riesgo de incorrección material tiene en cuenta tanto el riesgo inherente (la probabilidad de una incorrección material debido a las características particulares del tipo de transacción, saldo de cuenta o información a revelar) y el riesgo de control (el riesgo de que los controles internos no prevengan o detecten y corrijan errores o incorrecciones particulares).

Los procedimientos de evaluación del riesgo ayudan a identificar la naturaleza y alcance del trabajo de auditoría que debería realizarse, pero no proporcionan por sí solos evidencia de auditoría suficiente y adecuada sobre la que basar una opinión de auditoría (INTOSAI, 2020, pp.12-17).

Las auditorías financieras son las que comúnmente acaparan los señalamientos en el informe de la cuenta pública en muchos países del mundo, ya que, por su naturaleza, permiten conocer la cantidad de recursos gastados que no pueden comprobar los responsables de las instituciones públicas y/o ciertas áreas administrativas.

Cuando las EFS realizan auditorías económicas y se observan irregularidades, suelen desembocar en una acción sancionatoria contra los servidores públicos que resulten responsables del mal uso de los recursos públicos, ya sea de manera directa (modelo de tribunales) o indirecta (modelo de auditorías, contralorías y/o consejo).



Por su parte, la norma ISSAI 300, emitida por la INTOSAI, establece una base común de conocimiento sobre la naturaleza de la Auditoría de Desempeño, incluyendo los principios que deben aplicarse para lograr un alto nivel de auditoría. Esta se define como una revisión independiente, objetiva y confiable sobre si las acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones del gobierno operan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y sobre si existen áreas de mejora (INTOSAI, 2019b).

En esta misma norma se menciona que los principios de economía, eficiencia y eficacia pueden definirse de la siguiente manera:

**El principio de economía significa minimizar los costos de los recursos. Los recursos utilizados deben estar disponibles a su debido tiempo, en cantidades y calidad apropiadas y al mejor precio. El principio de eficiencia significa obtener el máximo de los recursos disponibles. Se refiere a la relación entre recursos utilizados y productos entregados, en términos de cantidad, calidad y oportunidad. El principio de eficacia se refiere a cumplir los objetivos planteados y lograr los resultados previstos (p. 9).**

La auditoría de desempeño promueve la transparencia al ofrecer al parlamento / congreso, a los contribuyentes y otras fuentes de financiamiento, aquellos grupos objetivo de las políticas gubernamentales y a los medios de comunicación, una visión de la administración y los resultados de las diferentes actividades del gobierno. Con ello contribuye de manera directa al brindar información útil al ciudadano mientras sirve como base para el aprendizaje y las mejoras. En la auditoría de desempeño, las EFS tienen libertad de decidir, dentro de su mandato, sobre qué, cuándo y cómo auditar, y no se les debería limitar la publicación de sus hallazgos. (INTOSAI, 2019b).

Al igual que en todas las auditorías, los usuarios de los informes de las auditorías de desempeño desean confiar en la información que utilizan para tomar decisiones. Por lo tanto, esperan informes confiables que establezcan la posición (basada en la evidencia) de las EFS respecto al tema evaluado. (INTOSAI, 2019b).

De igual forma, dicha norma puntualiza:

**La auditoría de desempeño generalmente sigue uno de tres enfoques:**

- Un enfoque orientado al sistema, que examina el funcionamiento adecuado de los sistemas de gestión, por ejemplo, los sistemas de administración financiera;
- Un enfoque orientado a resultados, que evalúa si los objetivos en términos de resultados o productos han sido alcanzados como se deseaba, o si los programas y servicios operan como se esperaba;
- Un enfoque orientado al problema, que examina, verifica y analiza las causas de los problemas particulares o desviaciones de los criterios establecidos.
- Los tres enfoques pueden alcanzarse desde una perspectiva de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba. Las auditorías con una perspectiva de arriba hacia abajo se centran principalmente en los requerimientos, intenciones, objetivos, y expectativas en la legislatura y el gobierno central. Una perspectiva de abajo hacia arriba se centra en problemas de importancia real para las personas y la comunidad. (INTOSAI, 2019b)

A diferencia de las auditorías económicas, que tienen como propósito principal, fiscalizar los recursos públicos, las auditorías de desempeño, además permiten identificar oportunidades de mejora en la rendición de cuentas de la gestión pública.

Otra norma emitida por la INTOSAI es ISSAI 400, que contiene los lineamientos de una auditoría del cumplimiento. El propósito de las ISSAI sobre auditoría de cumplimiento es proporcionar un grupo integral de los principios, requisitos y material de



aplicación para llevar a cabo auditorías de cumplimiento de un tema, tanto cualitativo como cuantitativo, el cual varía ampliamente en términos de su alcance y puede abordarse a través de diferentes enfoques de auditoría y formatos de informes (INTOSAI, 2019c).

El objetivo de la auditoría de cumplimiento del sector público es, por lo tanto, permitir a la EFS evaluar si las actividades de las entidades públicas cumplen con las autoridades que las rigen. (INTOSAI, 2019c).

La auditoría de cumplimiento puede tratar sobre la regularidad (cumplimiento con los criterios formales, tales como leyes, regulaciones y convenios relevantes) o con la decencia (observancia de los principios generales que rigen una sana administración financiera y el comportamiento de los funcionarios públicos). (INTOSAI, 2019c).

Al estar regidas por el principio de regularidad, este tipo de auditorías se asemejan a las económicas, porque las EFS pueden fincar responsabilidades y sanciones administrativas o legales, contra el funcionario que no se apegue a estos referentes de autoridad.

Asimismo, existen otros tipos de auditoría que señala la Auditoría Superior de la Federación, entre las cuales podemos mencionar de acuerdo al criterio de la finalidad, a la auditoría forense. La auditoría forense se genera únicamente en el modelo institucional de la Auditoría. Consiste en la aplicación de una metodología de fiscalización que conlleva la revisión rigurosa y pormenorizada de procesos, hechos y evidencias, con el propósito de documentar la existencia de un presunto acto irregular. (ASF, s/f).

En cuanto al nivel de análisis, la mayoría de las auditorías se sitúan en un nivel meso, porque tienen como objeto de estudio a las organizaciones públicas o privadas. En el mundo de las auditorías se acepta que lo que está en juego en primera instancia es la “reputación”



de la organización, no la de los individuos (Power, 1999). La única excepción serían las auditorías forenses, ya que, de acuerdo a su propósito, tendrían un nivel micro de análisis, es decir, al funcionario que será objeto de un proceso judicial.

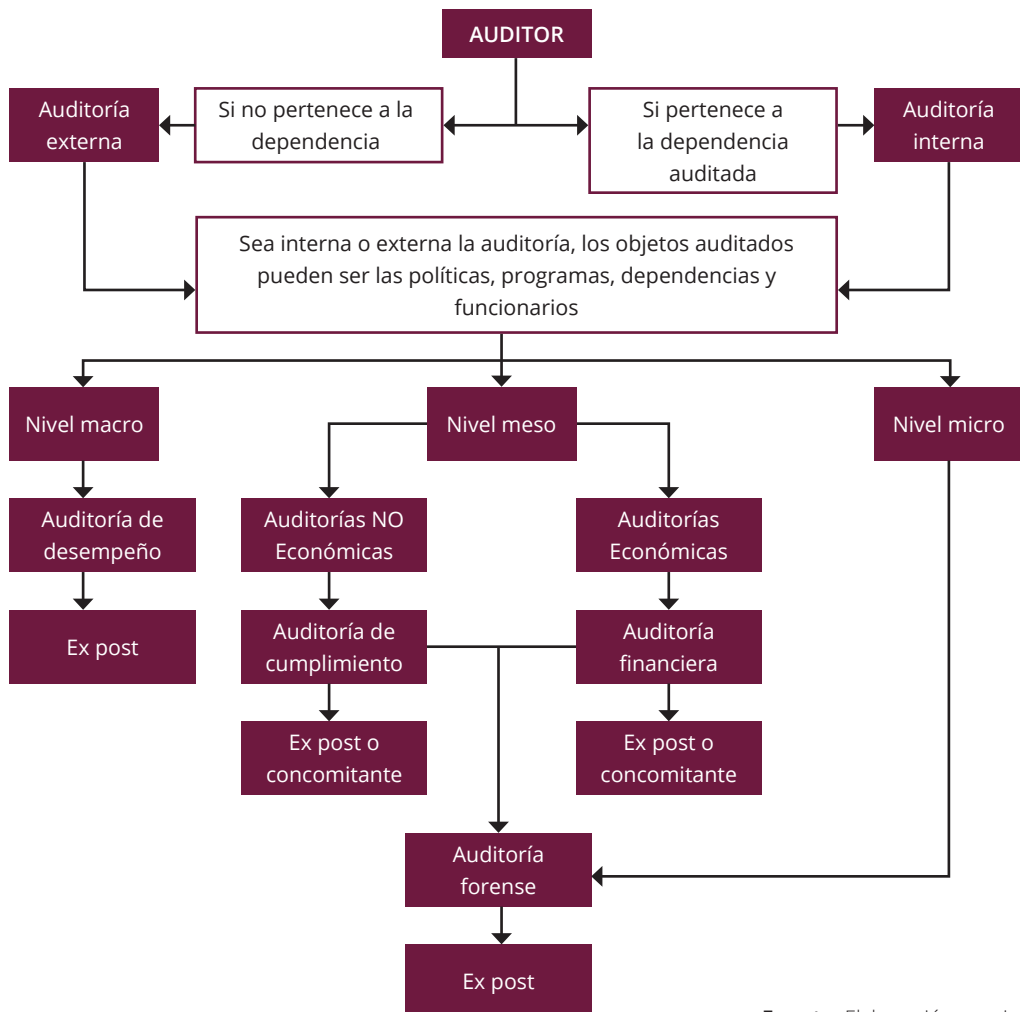
La auditoría también puede clasificarse de acuerdo al momento en que se realiza. Convencionalmente, una auditoría puede ser vista como una actividad ex post porque el buen o mal uso de los recursos, el nivel de cumplimiento de los objetivos o el apego de las acciones a leyes y reglamentos solo puede conocerse de manera posterior al funcionamiento de la organización pública (Salcedo, 2011). No obstante, es factible pensar que las auditorías también tengan un carácter concomitante, porque las auditorías financieras y de cumplimiento, pueden realizarse durante un ejercicio fiscal.

El esquema 5 sintetiza el orden y la relación que guardan cada uno de los tipos de auditoría que se han expuesto en este apartado.

### ESQUEMA 5. TIPOS DE AUDITORÍAS GUBERNAMENTALES



De acuerdo a los diferentes escenarios y propósitos que rodean una auditoría gubernamental, estas pueden clasificarse en:



**Fuente:** Elaboración propia.

## 2.4 SEMEJANZAS-DIFERENCIAS ENTRE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

Si las auditorías, junto con la evaluación de políticas públicas, son dos pilares fundamentales de la evaluación del desempeño (ED), es importante formular y responder a un último cuestionamiento: ¿qué similitudes y diferencias tiene la auditoría con respecto a la evaluación de políticas públicas?

Para responder a esta pregunta, es importante retomar algunas de las ideas clave sobre la ED. En el primer capítulo, se estableció que la ED es un enfoque evaluativo que dictamina los lineamientos que deben tener las evaluaciones formales, independientemente de si estas se dirigen hacia una política, programa, organización, proyecto o a las personas. Tales lineamientos tienen que ver con el principio de contrastar actividades y resultados con reglas y metas preestablecidas.

En tal sentido, cualquier tipo de auditoría gubernamental es un instrumento para evaluar el desempeño de las instituciones públicas. Por tal motivo, la auditoría gubernamental y la evaluación de políticas públicas se circunscriben al campo de la evaluación del desempeño. Se puede decir, de manera general, que ambas prácticas son investigaciones, emplean metodología de investigación social y evalúan programas o personas. El cuadro 3 representa gráficamente esta cuestión.



CUADRO 3. EL CAMPO DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO



**Fuente:** Elaboración propia.

A continuación, se desarrollan cuatro elementos comparativos entre la evaluación de políticas públicas y las auditorías.

- 1. Desde el punto de vista epistemológico.** La evaluación como concepto puede clasificarse en informal y formal. Como práctica informal, se acepta que la evaluación es inherente a la vida cotidiana. Como práctica formal, se establece que una evaluación es una investigación que emplea metodología para recolectar información y emitir un

juicio valorativo fundamentado. Bajo esta distinción, tanto la evaluación de políticas públicas como las auditorías son evaluaciones formales. Asumen los costos de transacción propios de una labor de investigación.

- 2. De acuerdo a las personas que las realizan.** Tanto la evaluación de políticas públicas como las auditorías pueden ser clasificadas como evaluaciones internas y externas. Sin embargo, aunque esta clasificación resulta indiscutible desde la “teoría”, en la práctica suelen generarse ciertas tendencias que alteran un poco esta distinción. Por ejemplo, en el caso de las evaluaciones de política pública, aunque teóricamente es posible que una evaluación de impacto sea realizada de manera interna, es difícil –por no decir imposible– que este tipo de evaluación se efectúe de esa manera, pues solo los expertos en estadística y econometría pueden plantear y desarrollar una evaluación de estas características, por lo cual una evaluación de impacto termina siendo una evaluación externa. En el caso de las auditorías se puede expresar un razonamiento similar: aunque la “teoría” indica que una auditoría financiera puede realizarse de manera interna o externa, en la práctica este tipo de auditoría adquiere mayor relevancia para un sistema de rendición de cuentas cuando es realizada por agentes externos a la dependencia auditada.
- 3. De acuerdo al nivel analítico.** La evaluación de políticas públicas puede ser clasificada en un nivel macro, meso y micro. La macroevaluación se realiza cuando se evalúa una política sectorial (política educativa, de vivienda, de trabajo, entre otras). La mesoevaluación remite a la evaluación de programas o proyectos gubernamentales. En lo relativo a las microevaluaciones, se puede enunciar que no todas las evaluaciones (ex ante y ex post) centran su atención en las personas. En la literatura académica se reconoce que solo las evaluaciones de procesos y de impacto focalizan su atención hacia las personas: la evaluación de procesos, porque presta atención a los actores



involucrados en la ejecución de la política o programa; la evaluación de impacto lo hace al medir los efectos o no efectos en la población beneficiada y en algún grupo comparativo. En el caso de las auditorías, su nivel de intervención se centra a nivel macro, meso y micro. Los tres tipos de auditoría reconocidas por la INTOSAI en su ISSAI 100 (auditoría financiera, auditoría de desempeño y auditoría de cumplimiento) se centran en un nivel macro y meso ya que auditan políticas, programas y organizaciones, es decir, a las dependencias públicas. El caso de la auditoría forense corresponde a un tipo de auditoría que centra su atención a nivel micro.

**4. Desde el momento en que son realizadas.** La evaluación de políticas públicas plantea que una evaluación puede ser realizada de manera ex ante, concomitante y ex post. La evaluación ex ante remite a una evaluación del diseño de la política pública; la evaluación concomitante, al monitoreo que se haga sobre la ejecución de una política pública; la evaluación ex post nos habla de una evaluación de procesos, resultados e impacto de estos mismos objetos evaluativos. En el campo de las auditorías, se puede decir que la visión convencional nos remite a que todo tipo de auditoría es de carácter ex post. Sin embargo, en el apartado correspondiente se argumentó a favor de que las auditorías financieras y de cumplimiento pueden llegar a ser realizadas de manera concomitante.

Después de realizar estas comparaciones, se puede establecer una serie de conclusiones importantes.

- La evaluación de políticas públicas y las auditorías gubernamentales pueden ser externas o internas, sin embargo, los contextos en que se solicitan podrían dar mayor relevancia a una u otra.
- La evaluación de políticas públicas es prospectiva, concomitante y retros-

pectiva. Las auditorías gubernamentales son concomitantes y retrospectivas.

- La evaluación de políticas públicas puede abarcar los tres niveles analíticos macro, meso y micro. Las auditorías gubernamentales abarcan también estos niveles. En el caso particular de la evaluación del desempeño, destacaríamos que se sitúa en un nivel macro y meso.

El cuadro 4 expone de manera gráfica estas conclusiones generales. Se estructura a partir de tres rubros comparativos y señalando los ámbitos de competencia y no competencia de cada uno de los tipos de auditoría y de los tipos de evaluación de políticas públicas que existen.



CUADRO 4. COMPARACIÓN ENTRE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS AUDITORÍAS GUBERNAMENTALES

| <div><br/>RUBROS</div> |              | <div> Auditor</div> |           |              |         | <div> Evaluador</div> |         |            |         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------------|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|------------|---------|
|                                                                                                         |              | Financieras                                                                                          | Desempeño | Cumplimiento | Forense | Diseño                                                                                                 | Proceso | Resultados | Impacto |
| ETAPA                                                                                                   | Ex ante      | ✗                                                                                                    | ✗         | ✗            | ✗       | ✓                                                                                                      | ✗       | ✗          | ✗       |
|                                                                                                         | Concominante | ✓                                                                                                    | ✗         | ✓            | ✗       | ✗                                                                                                      | ✓       | ✓          | ✗       |
|                                                                                                         | Ex post      | ✓                                                                                                    | ✓         | ✓            | ✓       | ✓                                                                                                      | ✓       | ✓          | ✓       |
| TIPO DE AUDITOR / EVALUADOR                                                                             | Interna      | ✓                                                                                                    | ✓         | ✓            | ✓       | ✓                                                                                                      | ✓       | ✓          | ✓       |
|                                                                                                         | Externa      | ✓                                                                                                    | ✓         | ✓            | ✓       | ✓                                                                                                      | ✓       | ✓          | ✓       |
| NIVEL ANALÍTICO                                                                                         | Macro        | ✗                                                                                                    | ✓         | ✗            | ✗       | ✓                                                                                                      | ✓       | ✓          | ✓       |
|                                                                                                         | Meso         | ✓                                                                                                    | ✓         | ✓            | ✗       | ✓                                                                                                      | ✓       | ✓          | ✓       |
|                                                                                                         | Micro        | ✗                                                                                                    | ✗         | ✗            | ✓       | ✗                                                                                                      | ✓       | ✗          | ✓       |

Fuente: Elaboración propia





## **CAPÍTULO 3**

### **LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS AUDITORÍAS GUBERNAMENTALES EN OTROS PAÍSES**



## CAPÍTULO 3

### La evaluación de políticas públicas y las auditorías gubernamentales en otros países

**E**n la actualidad, la mayoría de los países del continente americano han creado instituciones para evaluar el desempeño de la gestión pública. Las razones que han justificado el surgimiento de estos marcos institucionales responden al contexto político particular de cada país. En países como Estados Unidos, Canadá o Noruega, la creación de estas instituciones surgió de la necesidad de mejorar la efectividad de la acción pública; mientras que en los países latinoamericanos, el surgimiento de las mismas, no solo respondió a este mismo propósito, sino también a enfrentar la pérdida de legitimidad en la que estuvo –o está– inmersa la gestión pública.

La creación de este marco institucional también se ha impulsado desde el ámbito internacional. Diferentes organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han emitido una serie de recomendaciones para que los países fortalezcan estas instituciones y logren un buen gobierno.

De acuerdo al profesor Ramón Muñoz Gutiérrez (2004), un buen gobierno debe cumplir con dos requisitos: 1) consultar a la sociedad sobre sus necesidades y prioridades para convertirlas en políticas de gobierno y 2) someterse de forma constante a una rendición de



cuentas que transparente el uso de los recursos públicos, así como la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad de sus acciones. Vale la pena tener en mente que: “la capacidad de gobernar es un bien escaso y que una cosa es formular una política y otra asegurar la intervención que ella requiera” (Lahera, 2004:90)

La creación de instituciones destinadas a evaluar el desempeño de la gestión pública, contribuye a cubrir el segundo requisito del buen gobierno. Contar con una institución auditora y/o evaluadora favorece la instauración de un sistema de rendición de cuentas permanente y calendarizado. Entre los beneficios que se tienen al consolidar este sistema, se encuentran: 1) conocer el tipo de evaluaciones y/o auditorías que se realizan a las políticas, programas y dependencias, 2) identificar las transformaciones internas que sufre el gobierno al integrar las propuestas de mejora que arroja una evaluación de políticas públicas o una auditoría de desempeño y 3) ejercer un mejor control sobre funcionarios y áreas de la administración pública.

Sin embargo, a pesar de los beneficios, el desarrollo institucional no resulta homogéneo en todos los países. Por ello, es pertinente estudiar y comparar experiencias internacionales en esta materia, lo cual, se convierte en el objetivo de este tercer capítulo.

Bajo los ejes temáticos de los capítulos anteriores, el estudio comparativo que se desarrolla a continuación abarca tanto a aquellas instituciones responsables de realizar auditorías al sector público, como a aquellas instituciones responsables de evaluar políticas públicas.

El estudio de ambos marcos institucionales brindará una idea sobre el proceso de institucionalización que ha tenido la evaluación del desempeño en diferentes realidades nacionales.

Los países que se consideran para el estudio son: Estados Unidos, Canadá, Noruega, Brasil, Colombia y Costa Rica. Esta selección permite establecer una idea general sobre la situación institucional que guardan las auditorías y la evaluación de políticas públicas, especialmente en el continente americano.

A diferencia de los Estados Unidos y de Canadá (en sus primeros años), donde se unen en una sola institución las prácticas de auditoría y de evaluación de políticas y programas públicos, en América Latina se separan institucionalmente: las auditorías se adscriben al Poder Legislativo, mientras que las evaluaciones de políticas y programas se asignan al Poder Ejecutivo.

Los rubros que se describen y comparan en cada una de las instituciones auditoras y evaluadoras son: 1) el año de creación; 2) el presupuesto; 3) el número de empleados; 4) el tipo de auditorías y evaluaciones de políticas o programas; 5) la autonomía técnica; y 6) la autonomía política.

El año de creación es una variable que permite conocer la cronología de creación de los referentes institucionales. El presupuesto y el número de empleados permiten conocer los recursos económicos y el tamaño administrativo de las instituciones.

En cuanto a la tipología de auditorías y de evaluaciones, esta variable es importante porque, en el caso de las auditorías, permiten reconocer el apego que existe de estos organismos con respecto a las normas internacionales; mientras que, en el caso de las evaluaciones de políticas públicas, se conoce la etapa y la metodología que emplean estos países.

En relación con la autonomía técnica, esta se refiere a la libertad de la institución evaluadora o auditora para determinar su metodología, su objeto auditado o evaluado y para



generar y publicar información objetiva que permita valorar dicho objeto; en tanto que por autonomía política, se indica la independencia/dependencia que la institución guarda con el Poder Ejecutivo, lo que estaría implicando una contribución o no, al sistema de pesos y contrapesos de un sistema democrático.

Este estudio comparativo resulta necesario, ya que, como bien señala la especialista Myriam Cardozo Brum (2012), el mismo Banco Mundial (BM), reconocía que, en los primeros años del siglo XXI, no se contaba con un conocimiento vasto sobre la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, ni sobre los resultados e impactos de una política pública. Por lo tanto, sería un error pensar que los estudios en esta materia son investigaciones irrelevantes o repetitivas.

### 3.1 EL CASO DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS

El economista Douglas North (2006), en su libro *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, afirmó que las instituciones juegan un papel importante para entender el cambio y/o desarrollo que presentan las naciones. North estableció que las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Las instituciones son las normas subyacentes del juego y el acento en las organizaciones recae primordialmente en su papel como agentes del cambio institucional. Esta idea sirve como preámbulo para entender por qué Estados Unidos, Canadá y Noruega, como países desarrollados, se posicionan como referentes de buenas prácticas en materia de ED.

A pesar de compartir el adjetivo de “países desarrollados”, sus marcos institucionales en materia de auditorías y de evaluación de políticas públicas presentan diferencias importan-

tes. Por ejemplo, en el caso estadounidense, una sola institución es responsable de llevar a cabo auditorías y evaluaciones de políticas y programas. Por su parte Canadá trató de emular este modelo institucional durante la década de los setenta y ochenta, sin embargo, terminó por crear un marco institucional propio. En el caso de Noruega, se cuenta con una institución auditora y un consejo de investigación. Al ser un país con forma de gobierno parlamentaria, ambas instituciones rinden cuentas al Parlamento.

### 3.1.1 ESTADOS UNIDOS

Las auditorías y la evaluación de políticas públicas en los Estados Unidos, pueden ser caracterizadas como prácticas institucionalizadas. Ambas tienen como marco institucional a la Oficina de Rendición de Cuentas Gubernamental (*Government Accountability Office*, GAO por sus siglas en inglés).

La actuación de la GAO está regulada por las “Normas de Auditoría Gubernamental Generalmente Aceptadas” (*Generally Accepted Government Auditing Standards*, GAGAS por sus siglas en inglés). Estas normas se integran en el documento llamado “Libro Amarillo” (*Yellow Book*, por su nombre en inglés).

El Libro Amarillo es utilizado por auditores de entidades gubernamentales, entes que reciben recursos gubernamentales y otras organizaciones de auditoría. Describe los requisitos para los informes de auditoría, las calificaciones profesionales de los auditores y el control de calidad de la organización de auditoría.

La GAO señala que los auditores de programas gubernamentales federales, estatales y locales utilizan estos estándares para realizar sus auditorías y generar sus informes. (GAO, s/f).



Asimismo, la institución fiscalizadora publica en su página de Internet “Los estándares de Control Interno para el Gobierno Federal” conocido como el “Libro Verde” (*Green Book*, por su nombre en inglés). Además, cuenta con el “Manual de Auditoría Financiera” (*Financial Audit Manual*, en inglés) y con el “Manual de Auditoría a los Controles de los Sistemas Federales de Información” (*Federal Information System Controls Audit Manual (FISCAM)*). (GAO, s/f).

Estos documentos sirven de guía para la realización de auditorías de diversos tipos, objetivos y alcances, que se realizan en dicho país. Ellos pueden ser una referencia como buenas prácticas.

La GAO fue creada en 1921, y desde entonces ha tenido la responsabilidad de fiscalizar la cuenta pública, aplicando auditorías a las secretarías de estado, organismos públicos autónomos y a organismos privados que manejan recursos públicos. La facultad de evaluar políticas y programas gubernamentales no fue una atribución que la GAO tuviera desde sus inicios, sino que le fue asignada hasta 1967, cuando el Poder Legislativo estadounidense aprobó la Ley de Oportunidades Económicas (LOE) (Jusidman, 1996).

La LOE fue promulgada por la necesidad de evaluar los resultados y el impacto de la estrategia política denominada “guerra contra la pobreza”, implementada durante la administración del presidente Lyndon Johnson. En ella se pusieron en marcha varios programas de asistencia social destinados a la población afroamericana que vivía en condiciones de pobreza. En sus primeros años, estos programas sociales eran percibidos como exitosos por algunos sectores de la prensa y la ciudadanía. Es importante resaltar que, por primera vez en la historia política de los Estados Unidos, se promocionó en los medios de comunicación (sobre todo en la televisión) la afiliación a programas como “Buen inicio” (*Head Start*), “Abuelos adoptivos” (*Foster Grandparents*), “Progresando” (*Upward Bound*) y Desarrollo de la comunidad. (*Community Development*) (Jusidman, 1996).



A finales de la década de los noventa (1998), se aprobó la *Federal Sunset Act*<sup>4</sup>, la cual fortaleció la importancia de la evaluación de políticas públicas, ya que estableció que estas debían ser periódicas y solicitadas por los comités del Congreso, por iniciativa de algún legislador o por solicitud del órgano responsable del programa (Cardozo Brum, 2006).

En su marco normativo actual, la GAO tiene cuatro atribuciones principales: 1) determinar si los fondos federales se gastan de manera eficiente y eficaz; 2) investigar las denuncias de actividades ilegales e indebidas en la cuenta pública; 3) evaluar el cumplimiento de las políticas y programas gubernamentales; y 4) emitir y difundir los informes en materia de fiscalización y evaluación.

De acuerdo a los datos de su portal de internet, el presupuesto solicitado por esta institución para el año 2021 fue de 706 millones de dólares. Datos de ese mismo año, muestran que el personal de la GAO asciende a 3,000 empleados (GAO, s/f).

De acuerdo a las últimas GAGAS actualizadas en 2018, se puede mencionar que la GAO realiza tres tipos de intervenciones: dos tipos de auditorías y una revisión o examinación, 1) auditorías financieras; 2) revisión de “testificación o afirmación”<sup>5</sup> (attestation engagements, por su nombre en inglés); y 3) auditorías de desempeño.

Las auditorías financieras proporcionan evaluaciones independientes de si la información financiera reportada por las instituciones que reciben recursos federales, se presenta de manera razonable, en todos los aspectos materiales, de acuerdo con criterios reconocidos. (GAO, 2021).

---

4 Que en español podría entenderse como “Ley Federal de Extinción”. Es importante mencionar que ese referente normativo establece que la eficacia y la eficiencia son vistas como necesidades públicas para las agencias federales. Nota del editor.

5 De acuerdo con la RAE, atestación significa: Deposición de testigo o de persona que testifica o afirma algo.



Las revisiones de testificación o afirmación, pueden entenderse como un examen, revisión o acuerdo de procedimientos realizados bajo los estándares de las GAGAS, relacionados con la materia o una afirmación que es responsabilidad de un tercero. Tales ejercicios pueden darse mediante examen, revisión o procesos acordados (GAO, 2021).

Las auditorías de desempeño proporcionan análisis objetivos, hallazgos y conclusiones para ayudar a la dirección y a los responsables de las decisiones de una entidad gubernamental, entre otras cosas, a mejorar el desempeño del programa y operaciones, reduciendo costos, facilitando la toma de decisiones de las partes interesadas.

Pueden tener entre sus objetivos establecer la eficacia, la eficiencia, la economía y el control interno, el “cumplimiento” *compliance* del marco legal e incluso análisis prospectivo. Con estos criterios, esta auditoría está ligada a conocer el nivel de cumplimiento de las metas, los costos para lograrlas y las dificultades operativas del programa (GAO, 2021).

Asimismo, realiza evaluaciones externas e internas, cuantitativas y cualitativas, así como evaluaciones ex ante y ex post. Sin embargo, es importante mencionar que en las primeras dos décadas en que se evaluaron políticas y programas gubernamentales (1970 a 1990), los tipos de evaluación y sus respectivas metodologías no fueron tan plurales, ya que existía un claro predominio de las evaluaciones de carácter cuantitativo. Eric Monnier (1995) en su libro “Evaluación de la acción de los poderes públicos”, señala que la hegemonía cuantitativa de las evaluaciones de políticas y programas puede ser vista bajo tres etapas: 1) las ambiciones innovadoras (1968-1975); 2) los avances modestos (1975-1983); y 3) el reformismo prudente (1983 hasta la actualidad).

La primera etapa se caracterizó por financiar evaluaciones ex ante, que tenían la finalidad de realizar pruebas piloto para conocer el grado de aceptación y posibles efectos que ten-

dría una política pública en una población determinada. La segunda etapa se concentró en realizar evaluaciones ex post, centradas en conocer el impacto que generaban las políticas públicas, sobre todo en el terreno educativo y de salud. La tercera etapa se caracterizó por la aceptación tácita de que los métodos cuantitativos no pueden explicar todas las etapas que conforman una política pública. De manera específica, se señaló la pertinencia que pueden alcanzar métodos cualitativos para evaluar el proceso de implementación de una política pública.

El predominio de las evaluaciones cuantitativas y experimentales terminó oficialmente en 2001, cuando el director de la Asociación Americana de Evaluación (*American Evaluation Association*, ASA por sus siglas en inglés), Daniel L. Stufflebeam, estableció que, de acuerdo al acervo de evaluaciones de programas realizados por la GAO, la ASA reconocía que la evaluación de políticas y programas era de carácter cuantitativo o cualitativo y que el predominio de uno u otro enfoque estaría determinado, según la fase que se quisiera evaluar dentro de una política o programa: diseño, procesos, resultados e impacto (Stufflebeam, 2001: p. 7-12).

La GAO posee autonomía técnica y política. De hecho, se autodenomina como el “congressional watchdog”. La autonomía técnica reside en que este organismo tiene la facultad de establecer por cuenta propia la metodología y las dependencias, las políticas o programas que se van a auditar o a evaluar respectivamente. Otro elemento importante es que las auditorías y las evaluaciones de políticas públicas que se realizan son difundidas y pueden ser consultadas en la página de Internet de esta institución. La autonomía política se explica porque la GAO es una institución que depende del Poder Legislativo y no del Poder Ejecutivo. En ese sentido, este referente institucional garantiza que el Congreso de los Estados Unidos pueda emitir recomendaciones y sanciones al Poder Ejecutivo, una vez que se investiga y conocen los resultados de las auditorías y las evaluaciones de políticas



públicas. Por tal motivo, se puede establecer que la GAO contribuye a la consolidación de un sistema de pesos y contrapesos entre ambos poderes.

El caso estadounidense es relevante porque será el único caso donde una sola institución es la encargada de realizar auditorías y evaluaciones de políticas y programas públicos. En el resto de casos, veremos que el marco institucional siempre estará compuesto de dos referentes: una institución encargada de las auditorías y una institución encargada de la evaluación de políticas y programas.

### 3.1.2 CANADÁ

Las auditorías y la evaluación de políticas y programas públicos en Canadá pueden ser caracterizadas como prácticas institucionalizadas. Las auditorías tienen como marco institucional a la Oficina del Auditor General (*Office of the Auditor General*, OAG por sus siglas en inglés). Por su parte, la evaluación de políticas y programas públicos no tienen un referente institucional central, debido a que esta actividad es responsabilidad de cada uno de los ministerios pertenecientes al Poder Ejecutivo.

La OAG fue creada desde 1867. Su marco normativo y operativo fue modificado significativamente con la Ley del Auditor General en 1977. Esta ley redefinió y amplió las responsabilidades del organismo: lo facultó para revisar los estados financieros de las dependencias gubernamentales; obligó a los titulares de los ministerios a elaborar informes anuales sobre el estatus de sus finanzas; aumentó el mandato del auditor general a diez años y estableció la responsabilidad del organismo para evaluar las políticas públicas ministeriales.<sup>6</sup>

---

6 En algunos países se denominan ministerios y en otros, secretarías de Estado.

Esta última facultad fue derogada en 1995, con una nueva Ley del Auditor Superior. A partir de esta fecha, se decretó que la evaluación de políticas públicas sería facultad de cada ministerio. Por ello, se puede afirmar que para el caso canadiense no existe una institución central responsable en esta materia. (OAG, 2014)

En su marco normativo actual, la OAG tiene tres atribuciones principales: 1) auditar a las dependencias del gobierno federal; 2) auditar a las empresas estatales; y 3) auditar agencias internacionales u organismos fiscalizadores de otros países, cuando éstas o éstos lo soliciten (OAG, s/f).

El presupuesto asignado a esta institución en 2019-2020, fue de 87.6 millones de dólares. Datos de ese mismo año muestran que la estructura de la OAG está conformada por 567 personas.

Para el caso de las instituciones que evalúan políticas públicas, los datos no están disponibles, ya que el presupuesto y el número de empleados destinados a esta práctica tendrían que calcularse en función de cada ministerio.

Dentro de su marco normativo, la OAG lleva a cabo tres tipos de auditorías: 1) auditorías financieras; 2) auditorías de desempeño; y 3) auditorías especiales (*special examinations*) (OAG, s/f).

Las auditorías financieras tratan de cotejar y validar la comprobación del uso de los recursos públicos. Las auditorías de desempeño pretenden conocer la eficacia, la eficiencia y la efectividad de los programas. Las auditorías especiales son un tipo de auditoría dirigidas no a las instituciones ni a los programas públicos, sino a las empresas públicas (*Crown Corporations*, CC, por sus siglas en inglés) y a los territorios autónomos como Nunavut, Yukón y los del Noroeste, que están circunscritos al control político canadiense (OAG, 2014).



Al revisar los estándares para la evaluación de programas, emitidos por la Sociedad Canadiense de Evaluación (*Canadian Evaluation Society*, CES, por sus siglas en inglés), se puede observar que los ministerios canadienses llevan a cabo diferentes tipos de evaluación de sus programas públicos.<sup>7</sup> Este documento muestra que se han realizado evaluaciones internas, externas, formativas, concomitantes y ex post. Para la CES, es indispensable que los programas gubernamentales sean analizados por diversos tipos de evaluación, ya que solo así se puede tener una visión integral sobre las fortalezas y deficiencias de los mismos. (Yarbrough *et al.*, 2010: p. 51-65).

Este pronunciamiento le ha valido a Canadá ser reconocido como uno de los países que cuenta con un acervo de evaluaciones bastante extenso y no tan proclive hacia una visión cuantitativa, como sucedió en el caso de Estados Unidos. Frente a esto, no resulta extraño que especialistas en la materia, como Cardozo Brum (2006), señalen a Canadá como uno de los países donde se pueden revisar evaluaciones tanto cuantitativas como cualitativas, con métodos basados en el análisis estadístico y en estudios de caso.

En ese escenario nacional, se determina que las auditorías presentan una autonomía técnica y política. Su autonomía técnica reside en la libertad que tiene la OAG para determinar su metodología y los objetos auditados. Al igual que su par estadounidense, la OAG tiene la facultad de publicar y difundir los resultados de cada una de las auditorías que lleva a cabo. Por su parte, su autonomía política está determinada por el hecho de que la OAG es un órgano fiscalizador que pertenece y rinde cuentas ante el Poder Legislativo canadiense. Bajo estas condiciones administrativas, la OAG contribuye a establecer y consolidar un sistema de pesos y contrapesos.

---

7 En documentos relacionados con las funciones de la CES, no se menciona de manera explícita la evaluación a políticas, únicamente a programas.

En el caso de la evaluación de las políticas públicas, se puede afirmar que tal práctica posee autonomía técnica, debido a que cada dependencia está encargada de establecer la metodología con que evaluará cada uno de sus programas. Sin embargo, al ser un asunto ministerial, la evaluación está adscrita al Poder Ejecutivo, por lo cual, su autonomía política queda inmersa en la dinámica del propio poder.

En este sentido, la evaluación de políticas públicas no estaría contribuyendo con una relación de pesos y contrapesos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, no obstante, ello no es impedimento para que los resultados de dichos ejercicios sirvan para la toma de decisiones y contribuya con la rendición de cuentas.

El caso canadiense resulta interesante porque, en un inicio, se proyectaba como una réplica del modelo estadounidense, donde una misma institución era auditora y evaluadora. En la actualidad, Canadá tiene un marco institucional *sui generis*, donde existe una institución central encargada de realizar auditorías gubernamentales y una serie de ministerios que asumen por cuenta propia la práctica de evaluar programas gubernamentales. Esta situación hace que la experiencia canadiense pueda asemejarse a los casos latinoamericanos de Colombia y Costa Rica, donde las auditorías corresponden al Poder Legislativo y la evaluación de programas al Poder Ejecutivo.



### 3.1.3 NORUEGA

Las auditorías en Noruega pueden ser caracterizadas como prácticas institucionalizadas. Las auditorías son realizadas por la Oficina del Auditor General (OAG, por sus siglas en inglés; *Riksrevisjonen*, en noruego).

La OAG fue creada en 1816. En su marco normativo actual, la OAG tiene las siguientes atribuciones: 1) fiscalizar los recursos públicos federales asignados a dependencias centralizadas y descentralizadas de la administración pública; 2) revisar los resultados, efectos y objetivos cumplidos de los programas de gobierno; 3) sancionar a los servidores públicos que presenten irregularidades en el uso de los recursos públicos; y 4) asesorar a instituciones pares que deseen ser asistidas por este organismo (*Riksrevisjonen*, 2016).

El presupuesto ejercido de esta institución en 2019 fue cercano a los 559 millones de nok. Datos de ese mismo año muestran que la estructura de la OAG está conformada por 471 personas.

Dentro de su marco normativo, se establece que la OAG lleva a cabo tres tipos de auditoría: 1) auditorías financieras; 2) auditorías de desempeño; y 3) auditorías de control corporativo (*Riksrevisjonen*, 2019).

Asimismo, establecen que la OAG ha optado por utilizar el marco y los estándares internacionales de la INTOSAI para la auditoría pública como base para sus actividades.

Las auditorías financieras tienen como propósito conocer los estados financieros de las dependencias centralizadas y descentralizadas de la administración pública. Las auditorías



de desempeño pretenden conocer resultados, efectos y objetivos cumplidos de los programas de gobierno; así como la eficacia, la eficiencia y la efectividad de tales acciones. Las auditorías de control corporativo fiscalizan las empresas públicas (*Riksrevisjonen*, 2019).

La OAG cuenta con autonomía técnica y política. Su autonomía técnica reside en que este organismo es libre de establecer cuáles serán las dependencias auditadas y el tipo de auditoría que se les va a realizar. Su autonomía política está garantizada porque está inserto en una forma de gobierno parlamentaria, por lo que el auditor general es nombrado por el parlamento y no por el Primer Ministro. Así, la OAG se estructura y opera mediante el consenso de todas las fuerzas políticas que integran al parlamento.

La evaluación de políticas y programas públicos también es una práctica institucionalizada; responsabilidad del Consejo de Investigación (*Forskningsradet* en idioma noruego).

Este organismo fue creado en 2007 mediante una decisión del Parlamento. De acuerdo a su marco normativo, este Consejo es el encargado de generar información sobre el diseño y desempeño de programas públicos en todos los sectores estratégicos del gobierno, como serían la política educativa, de salud, de vivienda, energética, entre otros. Además, posee la facultad de establecer los lineamientos de innovación gubernamental a los que deben sujetarse todas las dependencias públicas.

El Consejo de Investigación establece que las evaluaciones de programas públicos deben responder tanto al diseño, la implementación, los resultados y el impacto que estos generen. Independientemente del tipo de evaluación mencionada, el organismo reconoce que la evaluación de cualquier programa es de carácter formativo, es decir, asume la postura de que la evaluación se realiza en aras de mejorar las acciones públicas (*Riksrevisjonen*, 2019).



El organismo cuenta con autonomía técnica, ya que antes de cada evaluación, está facultado para determinar la metodología que empleará para analizar el diseño, la implementación, los resultados e impacto de los programas. Además, determina los medios de difusión y los plazos para monitorear el cumplimiento de las observaciones realizadas al personal encargado de los programas. Al estar dentro de un sistema parlamentario, se puede inferir que este organismo posee autonomía política, puesto que pertenece y rinde cuentas al Parlamento y no al Primer Ministro.

El caso de Noruega es relevante porque corresponde a un marco institucional circunscrito a un régimen parlamentario y no presidencial. En tal sentido, se observan dos instituciones encargadas de realizar diferentes tipos de auditoría y de evaluación de políticas públicas. Asimismo, dado que las funciones del Consejo de Investigación trascienden la evaluación de programas, Noruega termina siendo el único caso donde la institución evaluadora cuenta con un presupuesto mayor que la institución encargada de llevar a cabo las auditorías.

### **3.2 EL CASO DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS**

Desde mediados de los años setenta, los países latinoamericanos crearon unidades administrativas de monitoreo y evaluación debido a la implementación de proyectos de desarrollo rural financiados por organismos internacionales. Por ello, no resulta extraño que instituciones como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) hayan jugado un papel de asistencia y apoyo técnico para promover procesos de fiscalización y evaluación de políticas y/o programas gubernamentales en la región.

Hasta entrada la década de los ochenta, ningún país latinoamericano estaba exento de cuestionamientos relativos al mal uso de los recursos públicos, al diseño deficiente de los programas gubernamentales y a un desconocimiento sobre la operatividad, los resultados e impactos generados por esos mismos programas. De ahí que la influencia y asistencia de organismos internacionales se haya vuelto no solo pertinente sino hasta necesaria (Cardozo Brum, 2012).

Ante las exigencias de estos organismos, la mayoría de los gobiernos en América Latina generaron, desde finales de la década de los noventa, un marco institucional que promoviera las prácticas de auditoría y de evaluación de políticas y programas públicos. Esto ha permitido que los países latinoamericanos cuenten con una revisión sistemática de la cuenta pública y con un acervo de evaluaciones que han mejorado la gestión pública. Por tanto, es importante estudiar con detalle cómo se han institucionalizado estas prácticas en algunos de ellos. A continuación se exponen las experiencias de Brasil, Colombia y Costa Rica.

### **3.2.1 BRASIL**

La institución responsable de realizar las auditorías gubernamentales es el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU). Esta institución fue creada en 1927. Actualmente, la ley que determina las atribuciones y rige el funcionamiento de este organismo es la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), promulgada en 1992.

Las atribuciones oficiales del Tribunal de Cuentas de la Unión están establecidas en los artículos 33, § 2, 70, 71, 72, § 1, 74, § 2, y 161, párrafo único, de la Constitución Federal. A continuación, sigue un sumario de las atribuciones.



- Evaluar las cuentas anuales del Presidente de la República. (art. 71, I)
- Evaluar la legalidad de los procesos de admisión y selección de personal y la concesión de jubilaciones civiles y militares y pensiones. (art. 71, III)
- Realizar inspecciones y auditorías, por iniciativa propia o por solicitud del Congreso Nacional. (art. 71, IV)
- Auditar las cuentas nacionales de corporaciones supranacionales. (art. 71, V)
- Auditar el uso de fondos federales transferidos a los estados brasileños, al Distrito Federal o a los municipios. (art. 71, VI)
- Prestar informaciones al Congreso sobre auditorías realizadas. (art. 71, VII)
- Aplicar sanciones y exigir reparación de ilegalidades e irregularidades de conducta y en contratos. (art. 71, VIII to XI)
- Auditar la aplicación de subsidios y de renuncia de ingresos. (art. 70)
- Emitir pareceres conclusivos acerca de gastos no autorizados cuando son solicitados por la Comisión Mixta Permanente de Senadores y Diputados del Congreso Nacional. (art. 72, § 1)
- Investigar denuncias hechas por cualquier ciudadano, partido político, asociación o sindicato, sobre irregularidades e ilegalidades. (art. 74, § 2)
- Establecer los coeficientes de participación de los estados brasileños, del Distrito Federal y de los municipios en los recursos Federales, así como fiscalizar la entrega de esos recursos a los gobiernos estatales y municipales. (Art. 161, párrafo único)

(Tribunal de Cuentas de la Unión, s/f)

El presupuesto de esta institución, durante el ejercicio fiscal 2021, ascendió a 442 millones de dólares (Cámara de Diputados de Brasil, s/f). Datos de ese mismo año muestran que la estructura del TCU está conformada por 2,688 empleados (Tribunal de Cuentas de la Unión, s/f).

Conforme a la información pública de su portal, el TCU realiza los siguientes tipos de auditorías: Auditoría de Conformidad; Auditoría de Rendimiento; Auditoría Ambiental y Privatizaciones. Sobre las auditorías de rendimiento señala que es un examen independiente, objetivo y confiable para verificar si los compromisos, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones del gobierno están operando acorde a los principios de economía, eficiencia y efectividad y si hay margen para mejorar.

El TCU cuenta con autonomía judicial y administrativa. Asimismo, el TCU es un órgano colegiado, compuesto por el Plenario –de mayor autoridad– y por dos Cámaras.

El Tribunal de Cuentas de la Unión es el organismo de control externo del gobierno federal que opera como auxiliar del Congreso Nacional con la misión de llevar adelante el seguimiento de la ejecución presupuestaria y financiera del país, y contribuir al perfeccionamiento de la administración pública en beneficio de la sociedad.

La evaluación de políticas públicas también es una práctica institucionalizada en Brasil. La institución encargada de llevar a cabo tales evaluaciones es el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), el cual tiene la responsabilidad de llevar a cabo el Sistema de Evaluación y Seguimiento (SAM, por sus siglas en portugués).

Este proceso de institucionalización comenzó en 2004 mediante un acuerdo entre el Poder Ejecutivo y el Congreso. En ese año, el Congreso aprobó una ley en materia de desarrollo social que obligaba a evaluar programas en la materia, dada la cantidad de recursos con los que contaban los ministerios de Salud, Educación y Desarrollo Social (UNESCO, 2006).

En relación con el presupuesto del MDS, no se cuenta con el monto específico relativo a las actividades de evaluación y tampoco se registra información sobre el número de em-



pleados dedicados a este tema. Al igual que el caso canadiense, la búsqueda de los datos para el caso brasileño, debe formar parte de una agenda de investigación posterior.

El documento denominado “Normas Generales para la Evaluación de Programas”, publicado por el MDS, reconoce que los programas relativos al desarrollo social en ese país deben evaluarse en términos de procesos, resultados e impacto. En cada uno de estos tipos de evaluación, se insiste en que se preste atención a los criterios de eficacia, eficiencia y economía.

Al tomar como referencia la estructura administrativa y el funcionamiento del MDS, se puede señalar que la evaluación de políticas y programas públicos en Brasil cuenta con autonomía técnica porque esta unidad administrativa tiene la facultad de elegir y aplicar la metodología evaluativa que permita mejorar los resultados e impactos de las políticas y los programas gubernamentales; pero no con autonomía política dado que es una institución circunscrita al ámbito de competencia de la administración pública centralizada.

### **3.2.2 COLOMBIA**

La Contraloría General de la República (CGR) es el máximo órgano de control fiscal del Estado. Como tal, tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas.

La institución responsable de realizar las auditorías gubernamentales en Colombia lleva el nombre de Contraloría General de la República (CGR). La CGR fue creada a partir de la

Constitución de 1991. De acuerdo al artículo 267 constitucional, tiene tres atribuciones: 1) vigilar la gestión de la administración pública y los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación; 2) establecer responsabilidad fiscal de los servidores públicos que dañen el patrimonio del Estado; y 3) contribuir a la transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos.

El presupuesto asignado a esta institución durante el ejercicio fiscal 2021 fue de poco más de 476 millones de dólares. En ese mismo año, la institución registró una planta laboral de 4057 empleados. (CGR Colombia, s/f).

La CGR cuenta con un documento normativo denominado Guías de Auditoría de la Contraloría General de la República. En el documento denominado “Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la CGR”, se estableció con el objetivo de definir el marco que rige cualquier tipo de auditoría que lleve a cabo la CGR y por lo tanto, se constituye en el principio rector para el desarrollo de las auditorías Financiera, de Desempeño y de Cumplimiento.

En cuanto a las auditorías de desempeño señala que sus propósitos son:

1. Incentivar en el marco constitucional y legal del control fiscal posterior y selectivo, la mejora de la gestión fiscal de los sujetos vigilados.
2. Promover la rendición de cuentas, al contribuir a los administradores a mejorar el desempeño.
3. Fomentar la transparencia generando información confiable e independiente para los contribuyentes, los financiadores de la Administración, los medios de comunicación y la ciudadanía en general, que les permita una mayor comprensión de la Administración Pública y de los resultados de su gestión.



4. Examinar el estado de logro o alcance de los objetivos y metas formulados por el sujeto de control o asunto vigilado, relativas al objeto de la auditoría, así como establecer los procesos críticos y factores que obstaculizan, restringen o impiden tales logros.
5. Identificar mejoras a la economía, la eficiencia y la eficacia del sector público, a partir del examen, análisis y elaboración de informes sobre el desempeño de las políticas, programas, planes, proyectos, acciones, sistemas, operaciones y/o actividades ejecutados por los sujetos vigilados, según el objeto específico de la auditoría.
6. La Auditoría de Desempeño busca brindar información, análisis o perspectivas nuevas.
7. Las Auditorías de Desempeño, buscan propiciar el desarrollo de acciones de mejora.
8. Las Auditorías de Desempeño serán una fuente de insumo para la realización de evaluaciones o análisis de políticas públicas que adelanta la CGR a través de las Direcciones de Estudios Sectoriales.

La Contraloría General de la República es uno de los órganos autónomos e independientes del Estado, al lado del Ministerio Público, el Consejo Nacional Electoral y la Comisión Nacional de Televisión. De igual forma, cuenta con autonomía administrativa y presupuestal. (CGR Colombia, s/f).

La evaluación de políticas y programas públicos también es una práctica institucionalizada en Colombia. El organismo responsable es la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP), que se ubica al interior del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

La DEPP fue creada en 1994 y desde entonces tuvo como atribución principal implementar el Sistema Nacional de Evaluaciones de Gestión y Resultados, mejor conocido como SINERGIA. Este sistema contiene toda la información relacionada con la planeación y los resultados de las evaluaciones de políticas, programas y proyectos. (SINERGIA, 2016)



Documentos oficiales de la DEPP, muestran que SINERGIA da prioridad a las evaluaciones de impacto de las políticas y programas que cuentan con un mayor apoyo presupuestal (SINERGIA, 2016).

Esta dirección administrativa, posee autonomía técnica para definir criterios de evaluación, establecer metodologías y seleccionar a las políticas o programas que serán evaluados en un año fiscal determinado (Villareal Navarro, 2007). Sin embargo, bajo los parámetros que se han manejado a lo largo de este capítulo, se puede afirmar que no cuenta con autonomía política porque está circunscrita al Departamento de Planeación, el cual funge como un ministerio adscrito a la administración pública centralizada, la cual es responsabilidad y control del Poder Ejecutivo.

### 3.2.3 COSTA RICA

La institución encargada de realizar las auditorías en este país es también una Contraloría General de la República<sup>8</sup>.

La CGR fue creada en 1949. El marco normativo que regula su actuación es la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la cual establece que es la institución encargada de fiscalizar el uso de los fondos públicos para mejorar la gestión de la hacienda pública y contribuir al control político y ciudadano.

El presupuesto asignado a esta institución durante el ejercicio fiscal 2021 ascendió a poco más de 33 millones de dólares. Datos de ese mismo año, muestran que la estructura de la CGR consta de 708 personas (CGR Costa Rica, s/f).

---

8 Un análisis relevante es el que presenta la Contraloría General de Costa Rica realizado en el 2020; disponible en [https://inap.mx/wp-content/uploads/2021/05/INAP-RAP\\_153-2020\\_compressed.pdf](https://inap.mx/wp-content/uploads/2021/05/INAP-RAP_153-2020_compressed.pdf)



Cuenta con un documento normativo denominado *Normas Generales de Auditoría para el Sector Público* (NGASP), en el cual, se establece que existen tres tipos de auditoría gubernamental: 1) auditorías financieras; 2) auditorías de carácter especial; y 3) auditorías operativas. Estos tres tipos están en concordancia con la tipología propuesta por la INTOSAI.

Las auditorías financieras dan cuenta de la veracidad de la información relacionada con los estados financieros que presentan las instituciones públicas y privadas auditadas por la CGR. Las auditorías de carácter especial hacen referencia al cumplimiento de marcos normativos tanto internos como externos por parte de las dependencias públicas auditadas.

La auditoría operativa evalúa la eficacia, eficiencia y economía (o al menos uno de estos aspectos) con que la entidad, programa, proyecto, unidad, proceso o actividad del sujeto fiscalizado, utiliza los recursos públicos, para el desempeño de sus cometidos; esto con el propósito de mejorar la gestión del sujeto fiscalizado. El desempeño se examina contra los criterios que lo rigen; por ende, conlleva el análisis de las causas de las desviaciones de estos criterios u otros problemas (CGR Costa Rica, 2014)

La CGR cuenta con autonomía técnica y política. Su autonomía técnica queda asentada en varios puntos de las NGASP. En dicho documento se acepta que la CGR es libre de establecer la metodología, el carácter de la auditoría (externo e interno), así como los aspectos de formación académica y experiencia profesional de los auditores externos (CGR Costa Rica, 2015: P. 5). La autonomía política está determinada porque esta institución funge como un órgano constitucional y auxiliar del Poder Legislativo. Frente a ello, se puede establecer que la CGR permite construir y consolidar un sistema de pesos y contrapesos entre el Poder Ejecutivo y Legislativo.

La evaluación de políticas y programas públicos también es una práctica institucionalizada en Costa Rica, a cargo del Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN), adscrito a la Presidencia de la República. De manera similar al caso Colombiano, el MIDEPLAN es responsable de la planeación y seguimiento del Sistema Nacional de Evaluación (SINE).

El SINE surgió en 1994, como un instrumento gerencial para valorar el accionar del sector público e instaurar una Gestión basada en Resultados. Dado que solo se conoce el presupuesto con el que opera el MIDEPLAN, este dato no resulta útil para este análisis comparativo, debido a que se estaría tomando en cuenta el presupuesto total de la dependencia y no el monto específico que se destina a la evaluación. En ese mismo sentido, no se cuenta con el dato concreto de las personas encargadas de la unidad administrativa correspondiente a la evaluación de políticas y/o programas.

De acuerdo con Fonseca Sibaja (2001), se puede afirmar que las evaluaciones de políticas públicas en Costa Rica son tanto cuantitativas (miden resultados e impactos) como cualitativas (analizan procesos y diseños de política pública). Dadas las condiciones administrativas del MIDEPLAN se establece que las evaluaciones de políticas y programas públicos poseen autonomía técnica pero no política.

Poseen autonomía técnica porque este ministerio está encargado de determinar la metodología y los programas que serán evaluados a lo largo de un año fiscal, concluyendo si el programa debe continuar o no.

No obstante, pertenece al Poder Ejecutivo y por lo tanto, no consolida un sistema de pesos y contrapesos entre este poder y el Legislativo.



### 3.3 ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS EN AMÉRICA

Después de realizar este análisis descriptivo, se puede aseverar que el desarrollo institucional de las auditorías gubernamentales y la evaluación de políticas públicas no se rigen por un modelo específico. Cada país presenta un marco institucional propio, aunque se perciben semejanzas (Fuentes Castro, 2014).

Estados Unidos es el único referente que integra las auditorías gubernamentales y la evaluación de políticas y programas públicos en una sola institución, cuestión que le permite a la GAO tener un protagonismo sobresaliente en cuanto a estas prácticas. La GAO es la institución auditora y evaluadora que goza de los mayores recursos y del mayor número de empleados en los casos estudiados. Incluso, ni sumados todos los datos presupuestales del resto de los países estudiados, se iguala el presupuesto con el que cuenta esta institución.

Canadá tuvo un marco institucional que por algún tiempo se asemejó al modelo de Estados Unidos, donde una sola institución era auditora y evaluadora. No obstante, años más tarde optó por un desarrollo institucional que adjudica al Poder Legislativo la tutela de las auditorías y al Poder Ejecutivo la de la evaluación de políticas y programas públicos. En tal sentido, Canadá se torna un referente más cercano a las experiencias latinoamericanas.

Noruega presenta un marco institucional donde existen dos instituciones encargadas de realizar tanto las prácticas de auditoría como la evaluación de políticas públicas. Además, es el único caso donde la institución evaluadora cuenta con un presupuesto mayor que la institución encargada de llevar a cabo las auditorías.

En el caso de los países latinoamericanos, se observa que todos los países crearon instituciones auditoras antes que de evaluación de políticas y programas públicos. En todos los casos estudiados, tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo se reparten la tutela de estas prácticas. Las auditorías pertenecen a los Congresos y las evaluaciones a las Presidencias de la República.

Frente a este hecho, se observa que las instituciones auditoras poseen autonomía técnica y política, mientras que sus instituciones evaluadoras solo tienen autonomía técnica.

Llama la atención que en Canadá, Colombia y Costa Rica no se cuenta con una institución propia y descentralizada del Poder Ejecutivo para evaluar políticas y programas públicos. En todos estos casos, la práctica de la evaluación se convierte en un asunto ministerial.

Para cerrar este capítulo se presenta el esquema 6 y el cuadro 5. El primero muestra la cronología de cómo se fueron creando las instituciones encargadas de las auditorías y las evaluaciones de nuestros seis países estudiados. El segundo muestra un comparativo de cada una de estas instituciones, en función del tipo de autonomía que poseen.

**CUADRO 4. COMPARACIÓN ENTRE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
Y LAS AUDITORÍAS GUBERNAMENTALES**

| SIGLO XX-XXI | FECHAS | PAÍSES                                                                                                                                                                  | Institución creada                                                                                      | Institución creada |
|--------------|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
|              | 1816   |                                                                                        | Creación de la OAG                                                                                      | Auditoría          |
|              | 1867   |                                                                                        | Creación de la OAG                                                                                      |                    |
|              | 1921   |                                                                                        | Creación de la GAO                                                                                      |                    |
|              | 1927   |                                                                                        | Creación de la TCU                                                                                      |                    |
|              | 1949   |                                                                                        | Creación de la CGR                                                                                      | Evaluación         |
|              | 1967   |                                                                                        | Se faculta a la GAO para evaluar políticas y programas                                                  |                    |
|              | 1977   |                                                                                       | Se faculta a la OAG para evaluar políticas y programas                                                  |                    |
|              | 1991   |                                                                                      | Creación de la CGR                                                                                      |                    |
|              | 1994   |   | SINERGIA SINE                                                                                           | Auditoría          |
|              | 1995   |                                                                                      | La evaluación deja de ser responsabilidad de la OAG y se traslada a los ministerios del Poder Ejecutivo | Evaluación         |
|              | 2004   |                                                                                      | Creación de la SAM                                                                                      |                    |
|              | 2007   |                                                                                      | Creación de la CI                                                                                       |                    |

**Fuente:** Elaboración propia

| PAÍS           | INSTITUCIÓN              | RESPONSABLE ANTE EL PODER | AUTONOMÍA          |
|----------------|--------------------------|---------------------------|--------------------|
| Estados Unidos | GAO                      | Legislativo               | Técnica y política |
| Canadá         | OAG                      | Legislativo               | Técnica y política |
|                | Ministerios              | Ejecutivo                 | Técnica            |
| Noruega        | OAG                      | Parlamento                | Técnica y política |
|                | Consejo de investigación | Parlamento                | Técnica y política |
| Brasil         | TCU                      | Autónomo                  | Técnica y política |
|                | MDS                      | Ejecutivo                 | Técnica            |
| Colombia       | CGR                      | Legislativo               | Técnica y política |
|                | DEPP                     | Ejecutivo                 | Técnica            |
| Costa Rica     | CGR                      | Legislativo               | Técnica y política |
|                | SINE                     | Ejecutivo                 | Técnica            |
| México         | ASF                      | Legislativo               | Técnica y política |
|                | CONEVAL                  | Ejecutivo <sup>9</sup>    | Técnica            |

9 Actualmente, el CONEVAL sigue siendo un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal con autonomía técnica y de gestión hasta culminar el proceso legislativo que le brinde la autonomía presupuestal y sectorial. <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Conocenos/Paginas/Creacion-del-Coneval.aspx>







## **CAPÍTULO 4**

**EL CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN  
DEL DESEMPEÑO, LA EVALUACIÓN DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS AUDITORÍAS  
GUBERNAMENTALES EN MÉXICO**



## CAPÍTULO 4

### El contexto de la evaluación del desempeño, la evaluación de políticas públicas y las auditorías gubernamentales en México

A lo largo del siglo XX, la administración pública mexicana no mostró mucho interés en la evaluación del desempeño. Por tal motivo, especialistas en el campo de la administración pública, como la profesora María del Carmen Pardo (2008), no dudan en señalar que el discurso administrativo enunciado en más de sesenta años (1920-1980), encontraba su legitimidad en un sistema político preocupado más por el orden público y el control de la economía, que por medir los alcances del desempeño gubernamental.

Esta afirmación puede sustentarse si se toma en cuenta que las primeras evaluaciones que trataron de medir el desempeño de las dependencias públicas en el país, datan de la década de los setenta y fueron desarrolladas de forma independiente por universidades y centros de investigación. El primer referente de una evaluación de la acción gubernamental se realizó en 1973, como parte de un proyecto de investigación de la Universidad Nacional Autónoma de México y estuvo dirigida a proponer un “Presupuesto por Programas”<sup>10</sup> (Cardozo Brum, 2012).

---

10 Este Presupuesto por Programas manejaba una idea central: el presupuesto de las dependencias debía estar determinado por el número de programas que tuvieran a su cargo. Además, expresaba que los programas debían tener garantizado su presupuesto cumpliendo con los objetivos trazados. El análisis que Myriam Cardozo Brum (2012) hace de este caso, no menciona si esta investigación daba cuenta de los indicadores y el nivel de resultados alcanzados por los programas.



Tal situación comenzó a cambiar a finales de la década de los setenta, cuando el gasto excesivo, el endeudamiento y el déficit presupuestario marcaban una constante para la gestión pública mexicana. A partir de estos años, el tema de la evaluación al sector público comenzó a tener una mayor importancia, porque en el orden federal comenzaron a crearse referentes institucionales facultados para evaluar el uso de los recursos públicos y los resultados de ciertos programas gubernamentales. Incluso, a mediados de la década de los ochenta, se registra el primer intento por llevar a cabo una evaluación externa.

Para sustentar esta idea, basta con mencionar tres acontecimientos: 1) la promulgación de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; 2) la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; y 3) la propuesta técnica para evaluar el Sistema de Distribuidoras de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). (Cardozo Brum, 2012)

En 1978 se aprobó la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual fortaleció al Poder Legislativo debido a que estableció que tendría a su cargo la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) para supervisar el manejo de los fondos de la cuenta pública del Gobierno Federal. La CMH tenía las facultades de fincar responsabilidades a los servidores públicos, dado que se reconocía la necesidad de hacer un uso más racional de los recursos públicos.

En 1982 se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), encargada de ejercer revisiones internas y de evaluar el desempeño de las dependencias de la administración pública centralizada, descentralizada y paraestatal.

En 1986, los responsables del Sistema de Distribuidoras CONASUPO (DICONSA) solicitaron al Departamento de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia

Económicas (CIDE) una propuesta técnica para evaluar el impacto socioeconómico y político del programa. El CIDE presentó la propuesta técnica pero la evaluación no se llevó a cabo.

En la década de los noventa, la evaluación de la gestión pública siguió cobrando mayor fuerza en la agenda de gobierno. Algunos de los acontecimientos más destacados fueron: 1) la evaluación solicitada por la Organización Internacional del Trabajo al Programa Nacional de Solidaridad en 1993 y 2) la evaluación externa realizada al programa pilar de la política social mexicana: El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en 1997.<sup>11</sup>

Frente a esta breve cronología de hechos, se puede inferir que la etapa de mayor profesionalización e institucionalización de la evaluación del sector público en México se da a partir de los primeros años del siglo XXI.

Al respecto los investigadores Daniel González y Elías R. Hernández (2010) mencionan que es comprensible que el auge por evaluar el desempeño de la gestión pública mexicana esté marcado por el contexto de la alternancia política. En este proceso de democratización, era evidente que se impulsaría una nueva filosofía gerencial del gobierno mexicano.

Para estos autores, la alternancia fue el contexto perfecto para que los valores de la nueva gestión pública permearan en la administración pública mexicana y con ellos, uno de sus pilares fundamentales: la evaluación del desempeño.

---

11 PROGRESA fue el nombre que adquirió el Programa Nacional de Solidaridad durante el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, el cual comprendió el periodo 1994 a 2000.



## 4.1 LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN MÉXICO

México ha sido un país donde se han llevado a cabo diversas reformas administrativas para modernizar la gestión pública. Cada una de ellas ha representado un intento por instaurar algún modelo o enfoque que haga más eficaz y eficiente la gestión pública del país.

Más allá de su diversidad, el punto común de buena parte de las propuestas neogerencialistas ha sido la búsqueda por “racionalizar” el funcionamiento y la estructuración del sector público, con base en un conjunto de valores que la literatura especializada denominó las “3E’s”: Eficiencia, Economía y Eficacia. (Dussauge, 2009)

Las reformas de las décadas de los setenta y ochenta, que intentaron impulsar una propuesta más racional de los aparatos administrativos, hasta las reformas administrativas que introdujeron los conceptos de evaluación de políticas públicas y medición del desempeño, pasando por las reformas neogerenciales de los años noventa, han estado permeadas por la influencia del debate académico internacional (Pardo y Cejudo, 2017).

El modelo que se ha tomado como referente para rediseñar y operar la administración pública mexicana es la Nueva Gestión Pública (NGP). Organismos internacionales, así como investigadores académicos, han establecido sus características.

Para la OCDE, la NGP puede percibirse como: “un cambio de la administración centralizada, jerárquica y formalizada, a una basada en la gestión mediante agentes, orientados al mercado con base en resultados antes que en procedimientos.” (OCDE, 1995, citada en Manzano Peña, 2012).

En el ámbito académico, la profesora Blanca Olías de Lima (2001), autora del libro *La nueva gestión pública*, establece que la NGP hace referencia a:

**Un modelo de gestión gubernamental, donde el éxito de la gestión pública debe estar basado en cinco pilares: 1) Reducción del tamaño del Estado, 2) descentralización administrativa, 3) competencia interna, 4) clientelización (ver al ciudadano como cliente) y 5) evaluación del desempeño (p. 24).**

Esta aseveración sobre que la NGP se ha posicionado como el modelo ejemplar de la administración pública en México, puede corroborarse al revisar los programas de reformas administrativas aprobadas en los periodos de 1989 a 1994 y de 1995 a 2000. En la reforma correspondiente al primer periodo, se hizo explícito el propósito de reducir el tamaño del Estado. La correspondiente al segundo periodo estableció que la calidad de la gestión pública se alcanzaría mediante enfoques provenientes de la gestión privada (Manzano Peña, 2012).

La NGP ha representado un cambio para la administración pública mexicana porque ha cuestionado y sustituido los supuestos tradicionales que planteaba el modelo burocrático para explicar el funcionamiento de la actividad gubernamental. Aunque el discurso que enarbola la NGP ha sido asimilado, como señala el profesor David Arellano Gault (2011), los argumentos teóricos y técnicos de este modelo no fueron por sí mismos razones suficientes para implementar esta nueva visión de la gestión gubernamental. La operatividad de este modelo –y sobre todo de sus cinco pilares– hizo necesaria la creación de un marco legal e institucional.

Por ello, el estudio de la NGP debe apuntar al marco legal e institucional específico que dé cuenta de las leyes, políticas, programas y actividades que se han llevado a cabo para reducir el tamaño del Estado, generar la descentralización administrativa, fomentar la com-



petencia interna, entender al ciudadano como cliente e impulsar la evaluación del desempeño (Arellano Gault, 2011).

En este mismo sentido, el propio Arellano Gault (2015) establece que la gestión por resultados implica una transformación normativa, legal, organizacional y culturalmente sustantiva de la forma en que se entiende el papel del sector público y de cómo debe organizarse integralmente para obtener resultados específicos.

Este capítulo pretende identificar y analizar el marco legal e institucional de la evaluación de desempeño en el país.

La evaluación del desempeño en México se implementó formalmente en 2006, cuando se creó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).<sup>12</sup> Este sistema responde a la lógica de la NGP y se constituye como una propuesta de reconfiguración del sector público enfocada en la generación de acciones gubernamentales sustentadas en resultados obtenidos e impactos observados.

El Artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), define al SED como:

**El conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos (LFPRH, Fracción II).**

---

12 El SED se propuso desde 1995, pero no se legisló, ni se elaboró ningún documento oficial que definiera las características del sistema, de las instituciones encargadas de supervisarlo, ni de los canales de información que permitieran su monitoreo.



Si se hace un análisis completo de las referencias que la LFPRH hace del SED, se pueden agregar dos ideas importantes:

- El SED sirve como herramienta para evaluar los resultados de los programas que tienen a su cargo distintas instituciones públicas, pudiendo incidir con ello, en la asignación presupuestal de las mismas.
- La evaluación del desempeño en México tiene un carácter obligatorio para todas las dependencias ejecutoras de gasto.

Siguiendo el planteamiento inicial de la Gestión para Resultados (GpR), donde destaca la importancia de los resultados e impacto en la población, el Presupuesto basado en Resultados (PbR) busca la asignación eficiente de los recursos públicos de acuerdo con el desempeño de los programas presupuestarios. Para consolidar esta herramienta, se requiere de una cuidadosa planeación, objetivos bien definidos y métodos de medición con base en indicadores, los cuales permitirán evaluar los resultados de los Programas Presupuestarios (PP).

La Auditoría Superior de la Federación (2012, p. 7) reconoce que el SED plantea cinco objetivos primordiales, con base en lo establecido en el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, Diario Oficial de la Federación, 31 de marzo de 2008; y el Sistema de Evaluación del Desempeño, documento elaborado por la dependencia para dar a conocer la metodología del SED, junio de 2008:

1. Vincular la planeación, programación, presupuestación, seguimiento, ejercicio de los recursos y la evaluación de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y del desempeño institucional.
2. Impulsar el Presupuesto basado en Resultados (PbR) como el proceso que integra de forma sistemática, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos.



3. Proporcionar información de los avances y resultados de la evaluación del desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de la calidad en la aplicación de los recursos públicos.
4. Contribuir a mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos.
5. Fortalecer los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas.

En el ámbito del Gobierno Federal, con el fin de implementar adecuadamente el proceso de evaluación, desde 2007 y hasta 2015, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) eran encargados del Programa Anual de Evaluación (PAE) de cada ejercicio fiscal, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF). A partir de 2016, dicha responsabilidad recae únicamente en la SHCP y el CONEVAL. El PAE representa una respuesta a la necesidad de planear y ejecutar el proceso de evaluación, asegurando que los programas a evaluar se seleccionen estratégicamente.

A pesar de la importancia de la incorporación de diversos actores en el SED, cabe mencionar que los principales son las dependencias y entidades federales encargadas de implementar sus respectivos programas y proyectos, los cuales serán objeto de evaluación. La SHCP y el CONEVAL están a cargo de la evaluación de la gestión pública; por su parte la Cámara de Diputados es quien recibe los informes de las evaluaciones para su consideración en la asignación de recursos.

La reforma al Artículo 134 de la CPEUM, fortaleció la misión de alcanzar un Presupuesto basado en Resultados, al establecer que no solo la Federación, sino también las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México tienen el compromiso de administrar los recursos públicos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Asimismo, en esta reforma se establecieron los parámetros generales para la evaluación del ejercicio de los recursos, pieza fundamental para el establecimiento del PbR y del sistema in-

tegral de la GpR. Debe quedar claro que el PbR no puede implementarse de manera aislada, sino que necesita de un conjunto de elementos que lo hacen posible, entre los que destacan la planeación, el seguimiento o monitoreo y la evaluación, porque a partir de dichas herramientas es posible conocer los resultados e impacto de las políticas y los Programas presupuestarios.

De igual forma, cabe señalar que, hasta 2019 se contó con el Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD) el cual representó una metodología de valoración de resultados que resumía los avances y logros de los Programas presupuestarios del gasto programable. Para su instrumentación se retomaron cinco variables: Ejercicio del Gasto, Indicadores para Resultados, Plan Anual de Evaluación, Aspectos Susceptibles de Mejora y Padrones de Beneficiarios.

Asimismo, se construyó el Índice de Seguimiento al Desempeño (ISeD) a partir de una metodología que cuenta con más dimensiones y variables de análisis aplicables a un universo más amplio de Pp. En el Cuadro 11.2 se presentan las variables consideradas para el ISeD. De esta manera, a pesar de que no todos los Pp cuentan con la totalidad de los elementos a valorar en el ISeD, si se amplió la base común de dimensiones que aplican a todos los Pp, lo que permite identificar con mayor claridad el estatus en su diseño, seguimiento y resultados y, con ello, ofrecer una medición más objetiva y precisa de su desempeño que, además, sirva como insumo para su mejora continua (SHCP, 2020).



### Dimensiones y variables consideradas en el ISeD 2019 – 2024

| DIMENSIONES        | VARIABLES                                                                                                       |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A. Diseño          | Diagnóstico                                                                                                     |
|                    | Calidad del diseño del programa                                                                                 |
|                    | Documento normativo de operación del programa                                                                   |
|                    | Calidad de la MIR                                                                                               |
|                    | Relevancia de Indicadores de las Fichas de Indicadores del Desempeño (FID)                                      |
| B. Seguimiento     | Padrón de beneficiarios incorporado al Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales |
|                    | Consistencia en el logro de metas de nivel componente y logro de metas a nivel propósito                        |
|                    | Cumplimiento de Metas (Indicadores de componente de la MIR)                                                     |
|                    | Cumplimiento de Metas (Indicadores de gestión de las FID de gestión)                                            |
|                    | Población atendida anual                                                                                        |
| C. Resultados      | Cumplimiento de Metas (Indicadores de propósito de la MIR)                                                      |
|                    | Cumplimiento de Metas (Indicadores estratégicos de las FID)                                                     |
|                    | Evaluaciones de Resultados                                                                                      |
| C. Mejora continua | Atención a los aspectos susceptibles de mejora                                                                  |
|                    | Cultura de la evaluación                                                                                        |
|                    | Índice de Calidad en la información de Gasto Federalizado                                                       |

**Fuente:** Elaborado con información del Diplomado Presupuesto basado en Resultados PbR 2020. SHCP (s/f)

## 4.2 EL MARCO LEGAL DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS AUDITORÍAS GUBERNAMENTALES

Los objetivos del SED permiten corroborar lo dicho en los primeros dos capítulos de este libro: las auditorías gubernamentales y la evaluación de políticas públicas son dos prácticas circunscritas al enfoque de la evaluación de desempeño.

En ese sentido, es importante identificar y conocer el marco legal que orienta tales prácticas en el país. Dado que esta labor puede ser sumamente extensa por la cantidad de leyes que están relacionadas con estas prácticas, se opta por centrar el análisis en dos leyes específicas: la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRC) y la Ley General de Desarrollo Social (LGDS).

La justificación de analizar únicamente estas dos leyes remite a que ambos referentes jurídicos regulan el funcionamiento de las dos instituciones que fungen como el objeto de análisis de este capítulo: la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

La LFRC fue promulgada en 2016.<sup>13</sup> Su propósito central es regular todo lo referente a la fiscalización de la Cuenta Pública.<sup>14</sup> De acuerdo a esta ley, la institución responsable de llevar a cabo la fiscalización es la ASF, la cual comprende, la evaluación de la gestión

---

13 La primera ley en esta materia fue la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), promulgada en 1999. En 2016 fue reformada en varios artículos. Debido a estas reformas cambió de nombre. Para efectos de este capítulo se trabaja con la LFRC promulgada en 2016.

14 La cuenta pública es el documento técnico basado en las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación que elabora el Poder Ejecutivo Federal y entrega a la Cámara de Diputados, cuyo contenido es la información del ejercicio fiscal de los tres Poderes de la Unión y de los órganos constitucionalmente autónomos. Presenta la contabilidad, las finanzas y el ejercicio del gasto de los programas públicos (ASF, 2009).



financiera, la verificación del grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales y la promoción de acciones o denuncias para establecer sanciones administrativas o penales de acuerdo a las irregularidades o actos ilícitos que se identifiquen (LFRC, 2016).

De acuerdo con esta ley, la fiscalización de la cuenta pública se realizará por medio de auditorías gubernamentales que se definen como:

**Un proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y se evalúa evidencia para determinar si las acciones llevadas a cabo por los entes sujetos a revisión se realizaron de conformidad con la normatividad establecida o con base en principios que aseguren una gestión pública adecuada (LFRC, Artículo 4, fracción II).**

Esta misma ley deja en claro que las auditorías que realiza la ASF tienen un carácter externo, por lo cual son independientes y autónomas de las auditorías que realizan los órganos de internos de control, es decir, a las auditorías que lleva a cabo la SFP, en el ámbito estatal las Secretarías u homólogas. Este carácter externo, se refuerza con lo que establece la Norma Profesional de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización 1 “Líneas Básicas de la Fiscalización en México”, en el sentido que no forma parte del ente público.

Por otra parte, la LGDS se promulgó en 2004, pero al igual que la LFRC, se reformó en 2016; aunque no cambió su nombre. Su propósito central es garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, asegurando el acceso de toda la población mexicana al desarrollo social. Para lograr este propósito, reconoce la importancia de establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social (LGDS, 2016, Artículo I, fracción VIII, p. 2).

Esta ley reconoce que la institución encargada de realizar las evaluaciones de la política social es el CONEVAL y su actuación se centra en programas, fondos y recursos.

La evaluación de programas se define en el Título V de dicho ordenamiento como “una revisión periódica del cumplimiento de objetivos, metas y acciones de los programas de desarrollo social para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente” (LGDS, 2016).

Esta misma ley deja en claro que las evaluaciones a programas son de carácter externo, siendo realizadas por organismos evaluadores independientes. Estos pueden ser instituciones de educación superior, centros de investigación, consultorías u organizaciones no lucrativas. Estas evaluaciones se realizarán mediante una convocatoria pública.

Una vez que se han expuesto algunos de los artículos de la LFRC y de la LGDS, se puede establecer que ambas leyes señalan los organismos responsables de tales prácticas, las facultades que poseen y sobre todo, el tipo de auditorías y evaluaciones que deben llevarse a cabo. En este último aspecto, se deja en claro que las auditorías y las evaluaciones en México son preferentemente de carácter externo, por lo cual es posible aseverar que tanto las auditorías gubernamentales como la evaluación de políticas públicas reconocen la importancia que tiene la participación de actores sociales como los especialistas en diversas ramas, las universidades y centros de investigación.



### 4.3 EL MARCO INSTITUCIONAL DE LAS AUDITORÍAS GUBERNAMENTALES EN MÉXICO

Las auditorías gubernamentales son prácticas institucionalizadas en México. Las instituciones encargadas de tales prácticas son la ASF y la SFP. La primera realiza auditorías externas y la segunda, internas.<sup>15</sup>

Cabe señalar que la Norma Profesional de Auditoría 1 del Sistema Nacional de Fiscalización, establece que los organismos auditores se coordinarán, dentro del marco normativo que al efecto corresponda, para lo cual podrán solicitar información de los trabajos realizados, documentación y, en general, obtener el apoyo necesario para el cumplimiento de sus labores.

Asimismo, que es propósito del Sistema Nacional de Fiscalización establecer y formalizar a través de las Normas Profesionales, la colaboración y delimitación de funciones entre los organismos de auditoría externa e interna, que privilegiará el ámbito de competencia establecido en la legislación y normatividad aplicable. (SNF, 2014)

La ASF fue creada el 30 de diciembre del año 2000. Desde su origen, tuvo como facultades evaluar y fiscalizar las acciones de los tres poderes de la Unión, de organismos autónomos, de gobiernos estatales y municipales, del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y de los particulares que ejercen recursos públicos (González de Aragón Ortiz, 2009. p. 7).

El presupuesto de la ASF en el ejercicio fiscal 2021 fue de 2,275,766,700 pesos (ASF, s/f), aproximadamente 120 millones de dólares, en ella laboran 3,157 personas (ASF, s/f).

---

15 El estudio de la SFP no es abordado en este capítulo, dado que el tema central del libro reside en las auditorías gubernamentales de carácter externo.



La ASF realiza dos tipos de auditorías: 1) auditorías de cumplimiento financiero; y 2) auditorías de desempeño. Dentro de las auditorías de cumplimiento financiero, se pueden presentar varios tipos de auditorías específicas como son: 1) las de inversiones físicas; 2) las forenses; 3) las de tecnologías de la información y comunicaciones; 4) a los sistemas de control interno; y 5) las de gasto federalizado (ASF, s/f).

El cuadro 6 muestra el propósito que persigue cada una de las auditorías que realiza la ASF.

**Cuadro 6. Tipos de auditorías reconocidas por la ASF**

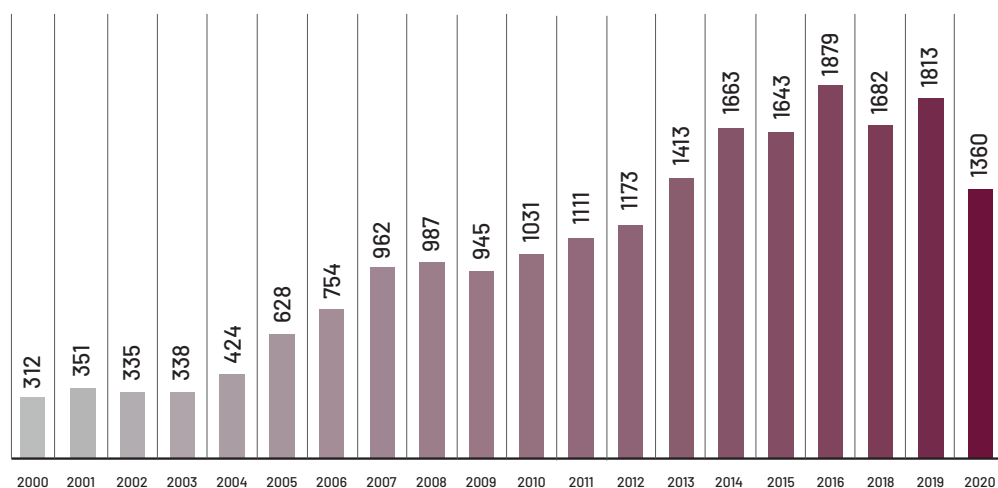
| TIPOS DE AUDITORÍAS                               | PROPÓSITO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Cumplimiento financiero                           | Revisa que la recaudación, captación, administración, ejercicio y aplicación de recursos aprobados por el Congreso se lleven a cabo de acuerdo con la normativa correspondiente y que su manejo y registro financiero haya sido correcto.                                                                                                                                                    |
| Inversiones físicas                               | Su materia de análisis son los procesos de adquisición, el desarrollo de las obras públicas, la justificación de las inversiones, el cumplimiento de los estándares de calidad previstos, la razonabilidad de los montos invertidos, así como la conclusión de las obras en tiempo y forma.                                                                                                  |
| Forenses                                          | Consiste en la aplicación de una metodología de fiscalización que conlleva la revisión rigurosa y pormenorizada de procesos, hechos y evidencias, con el propósito de documentar la existencia de un presunto acto irregular.                                                                                                                                                                |
| De tecnologías de la información y comunicaciones | En estos enfoques se revisan las adquisiciones, administración, aprovechamiento de sistemas e infraestructuras, calidad de los datos y la seguridad de la información de las entidades públicas.                                                                                                                                                                                             |
| A los sistemas de control interno                 | Se evalúan las políticas, procesos y actividades que aseguran el cumplimiento de los objetivos institucionales.                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Gasto federalizado                                | Consiste en fiscalizar el uso de los recursos y el cumplimiento de metas y objetivos de los fondos y programas financiados con recursos federales transferidos a estados y municipios, para renglones como educación, salud, creación de infraestructura básica, abatimiento de la pobreza y seguridad pública. De la misma forma, bajo este rubro se revisan las Participaciones Federales. |
| Desempeño                                         | Se orienta a evaluar el grado de cumplimiento de metas y objetivos de los programas gubernamentales; si éstos fueron ejecutados con eficacia, eficiencia y economía, así como la verificación de su impacto —social y económico— y los correspondientes beneficios para la ciudadanía.                                                                                                       |

**Fuente:** Auditoría Superior de la Federación (s/f)

A partir de la información que presenta el Sistema Público de Consulta de Auditorías que concentra el total de auditorías por la ASF, da cuenta del acervo de auditorías realizadas por esta institución, desde el año 2000 al 2020, se observa que se han llevado a cabo 20,929 auditorías. La cantidad de auditorías ha variado en el tiempo, en el 2000, el número de auditorías realizadas fue de 312, mientras que para 2019 la Cuenta Pública fue de 1,360. Cabe señalar que dicho sistema se encuentra disponible para consulta en línea en la siguiente dirección electrónica <http://www.asfdatos.gob.mx/> y tiene una actualización periódica, conforme se entregan los informes individuales de auditoría y el Informe General que señala la Ley.

La gráfica 1 muestra con mayor detalle, el incremento registrado en cada uno de estos años.

## AUDITORÍAS REALIZADAS POR CUENTA PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia con información de <http://www.ASFdatos.gob.mx>



Si se realiza un análisis de 2010 a 2019<sup>16</sup> para determinar el tipo de auditorías que se han realizado con mayor frecuencia, se obtiene que, de un total de 14,768 auditorías<sup>17</sup>, 1,335 corresponden a desempeño y el resto a los otros tipos, incluyendo estudios y revisiones excepcionales. Con estas cifras, se puede señalar que cerca del 10% de las auditorías realizadas por la ASF corresponden a desempeño.

De acuerdo con los criterios para determinar la autonomía técnica y política de las instituciones –estudiados en el capítulo 3– se establece que la ASF cuenta con ambas.

La autonomía técnica de la ASF está definida en el Artículo 4 de la LFRCF, el cual establece que:

**“La facultad de la Auditoría Superior de la Federación para decidir sobre la planeación, programación, ejecución, informe y seguimiento en el proceso de la fiscalización superior” (2016, fr. IV)**

Esta autonomía técnica es la que sirve de base para los procesos de auditoría tanto en el marco legal, como en la operación. La revisión de otros artículos de esta ley muestra que la ASF tiene facultades para dictaminar los lineamientos y criterios de las auditorías, así como el contenido de las encuestas u otras técnicas de investigación que se consideren necesarios para la fiscalización. Además, la ASF puede convocar a reuniones de trabajo a las personas que laboren en las entidades fiscalizadas y grabar en audio y video tales reuniones.

---

16 2019 corresponde al año de la última cuenta pública que se ha entregado completa.

17 De acuerdo con la clasificación del Sistema de la ASF.

La autonomía técnica y de gestión se explica porque la ASF es un organismo que pertenece al Poder Legislativo. Las auditorías gubernamentales que esta institución realiza son integradas en el informe de la Cuenta Pública, el cual es revisado por la Cámara de Diputados para valorar y en su caso, tomar decisiones presupuestales subsecuentes. Siendo así, el trabajo que realiza la ASF contribuye al fortalecimiento de un sistema de pesos y contrapesos en el país. Este tipo de autonomía también va de la mano con el hecho de que el Auditor Superior –titular del organismo– debe ser nombrado por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

De acuerdo al Artículo 86 de la LFRC se establece que:

El Titular de la Auditoría Superior de la Federación durará en el encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido por la Cámara por las causas graves a que se refiere esta Ley, con la misma votación requerida para su nombramiento, así como por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Si esta situación se presenta estando en receso la Cámara, la Comisión Permanente podrá convocar a un periodo extraordinario para que resuelva en torno a dicha remoción (p. 23).



## 4.4 EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS

La evaluación de políticas públicas es una práctica institucionalizada en México; y la responsable de organizarla y coordinarla es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el cual fue creado en 2005 y desde su origen, tuvo como facultades evaluar los programas de desarrollo social, con el objetivo de mejorar, reorientar o suspender tales acciones.

El CONEVAL lleva a cabo las evaluaciones a programas y políticas de desarrollo social para cumplir con los siguientes objetivos:

Proveer información válida y confiable que apoye el análisis de la política de desarrollo social y la mejora continua de los programas, y que contribuya a que las autoridades articulen políticas públicas que brinden resultados, y

Contribuir a la transparencia y a la rendición de cuentas al informar a la ciudadanía, que es quien aporta los recursos para la ejecución de la política social, sobre los resultados de las diferentes acciones de política social.

El proceso de evaluación se ha desarrollado a partir de cinco pilares:

1. Mejorar la planeación nacional, haciendo énfasis en el nexo entre el Plan Nacional de Desarrollo (PND), los programas sectoriales y los programas presupuestales (Pp).  
Las dependencias han contribuido a mejorar la planeación al interior de los programas presupuestales a partir de la elaboración de Matrices de Indicadores para Resultados

(MIR). Esta herramienta busca mejorar el diseño de los programas federales, contar con mejores indicadores estratégicos y de gestión, así como tener un nexo más claro con los programas sectoriales y el Plan Nacional de Desarrollo.

Al respecto, a partir de 2007 el CONEVAL, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, han acompañado a los programas sociales en la elaboración de este instrumento de planeación.

2. Creación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que es el conjunto de elementos de información que permiten valorar y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas y de los programas presupuestarios, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen sobre el bienestar de la población.

Las evaluaciones, los indicadores de los programas, los avances presupuestales, la información de cobertura por entidad y municipios, así como los compromisos de mejora a partir de las evaluaciones son integrados por las propias dependencias en el SED, que está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3. La definición de instrumentos de evaluación de los programas y de las políticas con el propósito de identificar las áreas de mejora y los avances en su implementación, mediante el uso de metodologías sustentadas en el conocimiento científico.

Con la finalidad de determinar los programas sociales sujetos a evaluación, así como los tipos de evaluación y su cronograma de ejecución, y tomando en cuenta las sugerencias de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el CONEVAL, en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emite cada año el Programa Anual de Evaluación (PAE).



De esta forma, el CONEVAL contribuye con la generación de información de cada uno de los programas sociales. Para conocer el desempeño integral de los programas es necesario analizar los resultados del conjunto de evaluaciones, pues cada evaluación tiene un objetivo específico. Sólo se alcanza un diagnóstico general adecuado gracias a la complementariedad de todas ellas.

4. El seguimiento a recomendaciones de evaluaciones externas tiene como propósito hacer efectivo el uso de los hallazgos de las evaluaciones en la mejora de los programas y políticas.

Mediante este mecanismo las dependencias se han comprometido a llevar a cabo acciones concretas para mejorar sus programas. Lo anterior es un paso fundamental para que las evaluaciones se conviertan en factor de cambio de la política pública.

5. El conjunto de las evaluaciones de programas sociales a su vez se incorpora al Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que relaciona estos resultados individuales con estudios generales sobre los logros y retos de la política social y con la medición de la pobreza, para ofrecer una visión sintética del desarrollo social del país.

Esta institución realiza diez tipos de evaluaciones de política pública: 1) evaluación de diseño; 2) evaluación de consistencia y resultados; 3) evaluación específica; 4) evaluación específica del desempeño; 5) evaluación de procesos; 6) evaluación complementaria; 7) evaluación de impacto; 8) evaluación estratégica; 9) evaluación integral; y 10) de diagnóstico (CONEVAL, s/f)

Esta tipología que maneja el CONEVAL se apega a los tipos de evaluación que se pueden desarrollar de acuerdo a la etapa de la política pública: ex ante, concomitante y ex post. Bajo este criterio, es posible decir que todas las evaluaciones, con excep-



ción de la evaluación específica del desempeño y la evaluación estratégica, son evaluaciones de carácter ex post. La evaluación específica del desempeño hace referencia a una evaluación concomitante y la evaluación estratégica apunta hacia una evaluación de diseño de carácter ex ante.<sup>18</sup>

El cuadro 7 muestra el propósito que persigue cada una de las evaluaciones que realiza el CONEVAL.

**Cuadro 7. Tipos de evaluaciones realizadas por el CONEVAL**

| TIPOS DE EVALUACIONES        | PROPÓSITO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| De diseño                    | Es una evaluación dirigida a los programas de nueva creación, la cual permite tomar decisiones para mejorar la lógica interna de un programa, es decir, saber si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado.                                                                                              |
| De consistencia y resultados | Es una evaluación que analiza la capacidad institucional, organizacional y de gestión de un programa. Esta evaluación puede efectuarse a partir de los dos años de la creación del programa. La evaluación contiene seis temas: diseño, planeación estratégica, operación, cobertura y focalización, percepción de beneficiarios y resultados. |
| Específica                   | Es una evaluación que se realiza con trabajo de gabinete y/o de campo. No están comprendidas dentro los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública.                                                                                                                                     |
| Específica de desempeño      | Es la evaluación que establece una valoración sintética del desempeño de los programas sociales durante un ejercicio fiscal. Esta evaluación consta de un informe y un reporte ejecutivo que integran los siguientes temas generales: resultados, productos, cobertura y seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM).              |

18 Dentro de las evaluaciones ex post, el coneVal contempla la realización de evaluación de diseño propiamente. Estas a diferencia de la evaluación estratégica, son de carácter ex post.



| TIPOS DE EVALUACIONES           | PROPÓSITO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Procesos                        | Esta evaluación tiene la finalidad de contribuir a la mejora de la gestión operativa de los programas. Del total de los tipos de evaluaciones, ésta es una de las de mayor utilidad para fortalecer y mejorar la implementación de los programas. Se sugiere que la evaluación de proceso se realice a partir del tercer año de operación de los programas.                                       |
| Complementaria                  | Es una evaluación de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades e intereses de las dependencias y entidades, con el fin de mejorar su gestión y obtener evidencia adicional sobre su desempeño.                                                                                                                                                                                           |
| Impacto                         | Es una evaluación que permite medir, mediante el uso de metodologías rigurosas, los efectos que un programa puede tener sobre su población beneficiaria y conocer si dichos efectos son en realidad atribuibles a su intervención. El principal reto de una evaluación de impacto es determinar qué habría pasado con los beneficiarios si el programa no hubiera existido.                       |
| Estratégica                     | Es la evaluación que diagnostica y analiza una problemática pública, así como la respuesta gubernamental para atenderla. Estas evaluaciones aportan información valiosa para el diseño de políticas públicas, por lo que sus principales usuarios son los tomadores de decisiones a nivel gerencial.                                                                                              |
| Integral                        | Con el propósito de contribuir a mejorar el diseño de políticas públicas y de facilitar una visión de la interacción que existe entre distintos programas sociales federales, se desarrollaron las Evaluaciones Integrales del Desempeño para las temáticas definidas por el CONEVAL, tales como salud, asistencia social, educación, empleo, desarrollo forestal, población indígena y vivienda. |
| Diagnóstico de Programas Nuevos | Es uno de los instrumentos dirigidos a los programas de nueva creación que pretende brindar elementos de análisis para la asignación de presupuesto a programas nuevos y, de esta manera, contribuir a la toma de decisiones a nivel gerencial.                                                                                                                                                   |

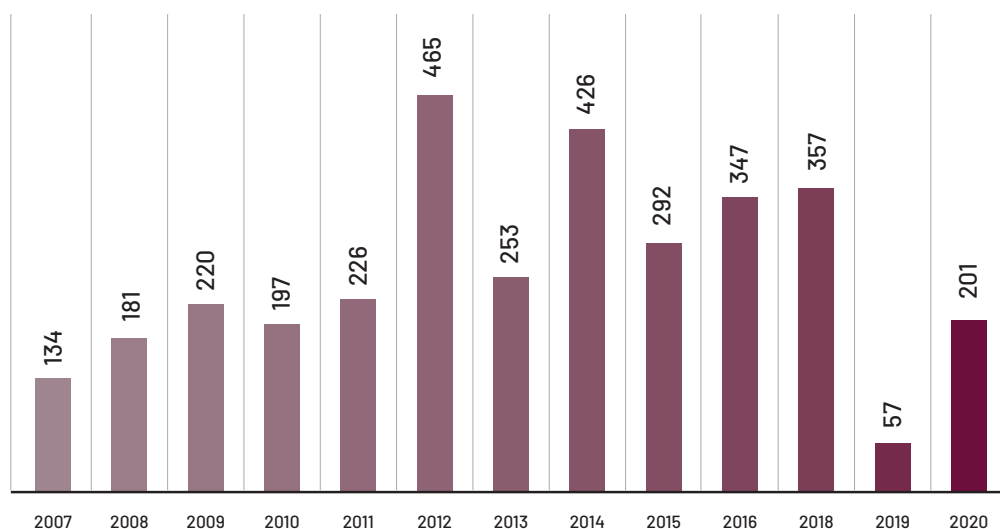
**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de CONEVAL (s/f)

Si se revisa la base de datos que da cuenta del acervo de evaluaciones realizadas por el CONEVAL desde el año 2007 al 2019, se puede afirmar que en este periodo

se han realizado un total de 3,356 evaluaciones. A diferencia de las auditorías, el número de evaluaciones realizadas por CONEVAL es variable cada año. Los años en que se han realizado el mayor número de evaluaciones son 2012 y 2014. Los años en que se han realizado el menor número de evaluaciones son 2007 y 2018.

La gráfica 3 muestra con mayor detalle, el número de evaluaciones realizadas en cada uno de estos años.

### EVALUACIONES 2007-2019



**Fuente:** Elaboración propia. Base de datos del CONEVAL,  
[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/DASR/Evaluaciones/Evaluaciones\\_Integrada\\_FINAL.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/DASR/Evaluaciones/Evaluaciones_Integrada_FINAL.zip)



Bajo los parámetros que se han manejado para determinar la autonomía técnica y política de las instituciones estudiadas, puede señalarse que el CONEVAL posee autonomía técnica.

Su autonomía técnica reside en que este organismo está facultado para emitir los Términos de Referencia. Tales documentos definen los aspectos que deberán ser analizados en cada tipo de evaluación. En estricto sentido, al tener esta facultad se infiere que orienta el contenido metodológico de los evaluadores externos.

Tanto la ASF como el CONEVAL son organismos creados en los primeros años del siglo XXI, por lo cual, se encuentran en un proceso evolutivo que los ha conducido a una revisión de sus capacidades institucionales, sus alcances y resultados, en un contexto que, a partir de 2020, se ha vuelto mucho más volátil y cambiante.

En este sentido, las condiciones sociales y económicas generadas por la pandemia ocasionada por el virus COVID-19, han llevado a diferentes instituciones, no solamente a la ASF y el CONEVAL a redefinir los entes, los programas y las acciones de gobierno a fiscalizar y a evaluar.

En próximos años, los informes que emitan estas instituciones sobre las acciones y resultados de las políticas y programas públicos orientados a la procuración de la salud y el bienestar de los mexicanos, contribuirán al debate desde la perspectiva de políticas públicas y rendición de cuentas.

## 4.5 LAS AUDITORÍAS GUBERNAMENTALES Y LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas forma parte de la agenda temática para discutir los asuntos gubernamentales. En los debates relacionados con este tema, se asume que esta práctica incrementa la legitimidad y la credibilidad de los gobiernos.

Hay tres aspectos básicos que permiten abordar de manera introductoria esta temática: 1) la definición conceptual; 2) los componentes básicos; y 3) el tipo de rendición de cuentas.

Andreas Schedler (2004), plantea que la rendición de cuentas se entiende como:

“Una relación entre dos partes que toma cuerpo en dos dimensiones básicas. Por un lado la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro lado, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos, mediante una decisión, acción u omisión (*enforcement*)” (p. 12).

Sergio López Ayllón y Mauricio Merino (2009) mencionan que existen tres componentes en todo proceso de rendición de cuentas:

- Dos sujetos involucrados
- El asunto por el que rinden cuentas, dónde uno de los dos sujetos es responsable de las acciones, decisiones u omisiones



- Un juicio o sanción emitida por el sujeto no responsable de la acción, decisión u omisión

De acuerdo con Guillermo O'Donnell (citado en Sosa, 2011), la rendición de cuentas puede ser clasificada en dos tipos: vertical y horizontal.

La vertical es aquella que se presenta en un proceso electoral, donde los ciudadanos premian o castigan en las urnas al partido político que esté ejerciendo el gobierno. La horizontal es la que ejerce una institución pública sobre otra, por lo cual, esta suele pensarse como una rendición de cuentas entre pares.

Después de exponer la definición, los escenarios y los tipos de rendición de cuentas, resulta importante determinar la relación y sobre todo, la contribución de las auditorías gubernamentales y la evaluación de políticas públicas en esta materia.

Retomando a los dos referentes institucionales estudiados, se establece que tanto la ASF como el CONEVAL poseen cierto tipo de *"enforcement"*, es decir, esa capacidad de sancionar o reconocer las malas o buenas acciones de servidores públicos.

En el caso de la ASF, podríamos mencionar que como resultado de las auditorías financieras y de cumplimiento que lleva a cabo, se emiten observaciones; que, al no ser atendidas debidamente, dan lugar al inicio de procedimientos legales para sancionar a quienes no hicieron uso de los recursos en apego a las disposiciones aplicables.

En el caso del CONEVAL, se puede señalar que una vez que el organismo revisa el contenido de las evaluaciones externas, puede recomendar a la SHCP la continuidad o no de los programas evaluados.

Tanto la ASF como el CONEVAL se consideran entre los componentes de la rendición de cuentas.

En el campo de las auditorías gubernamentales, los dos sujetos involucrados serían la ASF y el ente auditado. Este último es responsable de la acción, decisión u omisión que se esté auditando; la ASF es la encargada de verificar y determinar si se actuó debidamente y en su caso, iniciar los procedimientos legales a que haya lugar.

El campo de la evaluación de políticas públicas repite la misma lógica. Los dos sujetos inmiscuidos serían el CONEVAL y los responsables de los programas en cada dependencia. Los responsables de los programas son encargados de las acciones, decisiones u omisiones para definir, y en su caso, mejorar el diseño, los procesos, los resultados y el impacto de sus programas respectivos; el CONEVAL es la institución encargada de establecer recomendaciones. En esta última cuestión, habría que especificar que esas recomendaciones pueden deliberar la continuidad o suspensión del programa, de ahí, que también pueda verse como una facultad de sanción.

Finalmente, se puede afirmar que las auditorías gubernamentales y la evaluación de políticas públicas, contribuyen a establecer y fortalecer la cultura de rendición de cuentas de tipo horizontal.

Como rendición de cuentas vertical, se puede argumentar el hecho de que los resultados de las auditorías y de las evaluaciones de política pública son de acceso público y pueden ser consultados por los ciudadanos.

Al ser de acceso público, tanto las auditorías como las evaluaciones de política pública generan sistemas de información gubernamental. Por tanto, los resultados de ambas



prácticas quedan regulados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP).

La LFTAIP establece que el acceso a la información debe ser vista como un derecho humano. El Artículo 3 de esta ley federal, señala que este derecho permite a cualquier ciudadano mexicano “solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información de carácter público. (LFTAIP, 2016, Artículo 3)”

Esta misma ley reconoce que la información de carácter público está en posesión de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (LFTAIP, 2016, Artículo 1).

Otro elemento que permite reforzar la idea de que las auditorías y las evaluaciones de política pública procuran la rendición de cuentas, es el Artículo 11 de la LFTAIP. Dicho artículo establece que los sujetos obligados a esta ley (en este caso la ASF y el CONEVAL) deben:

- Promover la generación, documentación, y publicación de la información en Formatos Abiertos y Accesibles.
- Fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia, el derecho de acceso a la información y la accesibilidad.
- Difundir proactivamente la información de interés público.



Las auditorías y la evaluación de políticas públicas también promueven la rendición de cuentas porque permiten valorar, respectivamente, el buen o mal uso de los recursos públicos, así como el diseño, operatividad resultados e impactos de las políticas públicas.

En este sentido, es debido precisar que, dentro de las auditorías, los actos que más contribuyen a esta práctica mencionada, son: 1) sancionar administrativamente o 2) inhabilitar a los funcionarios públicos; mientras que en las evaluaciones de políticas públicas, el acto más significativo, recae en la suspensión o fusión de los programas gubernamentales.





## **CAPÍTULO 5**

**EL CONTROL INTERNO COMO UN  
ELEMENTO NECESARIO PARA LA AUDITORÍA  
Y LA EVALUACIÓN**



## CAPÍTULO 5

### El Control Interno como un elemento necesario para la auditoría y la evaluación de políticas públicas

**E**n fechas recientes se ha avanzado en la identificación, diseño e implementación de modelos, instrumentos y herramientas que hagan viable la rendición de cuentas, la transparencia y el combate a la corrupción.

Los autores Dubnik y Romzek citados por Becerra y Cejudo (2011) sugieren distinguir entre la rendición de cuentas (*accountability*) como el objetivo a alcanzar y los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability mechanisms*) como los instrumentos para hacerlo.

De esta forma, Becerra y Cejudo (2011) señalan que cuando se habla de mecanismos de rendición de cuentas nos referimos a instituciones e instrumentos concretos, que son observables, medibles y evaluables, es decir, que la hacen visible.

En este sentido, es relevante hacer referencia que, la fiscalización superior, la evaluación de políticas públicas, así como de programas de gobierno, las auditorías gubernamentales, en específico de desempeño, el control interno, entre otros, son mecanismos formales que fortalecen la rendición de cuentas y que se encuentran regulados para el caso de México. Por lo que, continuar desarrollando las capacidades institucionales y



operacionales de los diversos entes públicos de supervisión (Entidades Externas y Órganos Internos de Control) de los recursos públicos es una estrategia que vale la pena apuntalar.

De acuerdo con el pronunciamiento profesional INTOSAI-P 1(2019) conocido como “Declaración de Lima”, se establece lo siguiente:

**Art. 1 Finalidad del control:**

La institución del control es immanente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro.

**Art. 2 Control previo y control posterior:**

1. Si el control se lleva a cabo antes de la realización de las operaciones financieras o administrativas, se trata de un control previo; de lo contrario, de un control posterior.
2. Un control previo eficaz resulta imprescindible para una sana economía financiera pública. Puede ser ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, pero también por otras instituciones de control.

3. El control previo ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, implica la ventaja de poder impedir un perjuicio antes de producirse éste, pero la desventaja de comportar un trabajo excesivo y de que la responsabilidad basada en el derecho público no esté claramente definida.

El control posterior ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, reclama la responsabilidad del órgano culpable, puede llevar a la indemnización del perjuicio producido y es apropiado para impedir, en el futuro, la repetición de infracciones.

#### Art. 3 Control interno y externo:

1. Los órganos de control interno pueden establecerse en el seno de los diferentes departamentos e instituciones; los órganos de control externo no pertenecen a la organización de la institución que debe ser controlada. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores son órganos de control externo.

En este contexto resulta necesario plantearse ciertos cuestionamientos relacionados con los procesos en los que interactúan los órganos internos y externos de control para el caso mexicano, entre ellos: ¿de qué forma se vinculan o armonizan los procesos de control y evaluación?, ¿cómo se integran los objetivos entre diferentes metodologías?, ¿cómo apuntalamos el control, la evaluación y la auditoría como mecanismos de rendición de cuentas?

Ante este escenario, es relevante trabajar permanentemente en esa integración de instrumentos de manera que en las instituciones del sector público formen parte de



ese conjunto de interacciones al interior y al exterior, y que en gran medida deberían fomentar la eficacia, la eficiencia, la economía y la generación de valor público a la sociedad. Asimismo, recalcar cómo pueden potenciar sus resultados mediante la articulación de los instrumentos de evaluación, auditoría y control.

Una referencia que sirve de soporte para abordar la importancia de la interacción entre el control, la evaluación y la auditoría de desempeño, es la que presenta la *Government Accountability Office (GAO)* en su documento *GOVERNMENT AUDITING STANDARDS* (pp.10-12) en el sentido que:

Las auditorías de desempeño proporcionan análisis objetivos, hallazgos y conclusiones que permiten ayudar a la dirección y a los responsables del gobierno de la entidad, así como a las áreas responsables de la supervisión, entre otras cosas, a mejorar el desempeño de los programas y operaciones, reducir costos y facilitar la toma de decisiones por parte de los responsables de supervisar o iniciar acciones correctivas y contribuir a la responsabilidad pública.

Los objetivos de la auditoría de desempeño varían ampliamente e incluyen evaluaciones de la eficacia, economía y eficiencia del programa; control interno; cumplimiento; y análisis prospectivos.

Los objetivos de auditoría también pueden pertenecer al estado o condición actual de un programa. Estos objetivos generales no son mutuamente excluyentes. Por ejemplo, una auditoría de desempeño con un objetivo de determinar o evaluar la efectividad del programa también puede implicar un objetivo adicional de evaluar el programa interno de control.



Las categorías clave de los objetivos de la auditoría de desempeño incluyen lo siguiente:

- A. Efectividad del programa y objetivos de auditoría de resultados. Estos normalmente están relacionados con objetivos de economía y eficiencia. Normalmente, cuando se plantean estos tipos de objetivos de auditoría se centran en la eficacia y los resultados del programa, miden el grado en el que un programa está logrando sus metas y objetivos. Por su parte, los objetivos de auditoría que se centran en la economía y eficiencia abordan los costos y recursos utilizados para alcanzar los resultados del programa.
- B. Objetivos de la auditoría de control interno. Estos se relacionan con una evaluación de uno o más aspectos del sistema de control interno de una entidad que es diseñado para proporcionar una garantía razonable de lograr operaciones eficaces y eficientes, confiabilidad de los informes para uso externo, o el cumplimiento de las disposiciones de las leyes aplicables y regulaciones. Los objetivos de control interno también pueden ser relevantes cuando contribuyen a determinar la causa del desempeño insatisfactorio del programa.

El control interno es un proceso efectuado por el órgano de supervisión de una entidad, gerencia y otro personal que proporcione seguridad de que se alcanzarán los objetivos de dicha entidad.

El control interno comprende los planes, métodos, políticas y procedimientos utilizados para cumplir con la misión, plan estratégico, metas y objetivos de la entidad.



- C. Objetivos de la auditoría de cumplimiento o conformidad. Estos se relacionan con una evaluación del cumplimiento de los criterios establecidos por las disposiciones legales, reglamentos, contratos y convenios de subvención u otros requisitos que pudieran afectar la adquisición, protección, uso y disposición de los recursos de la entidad y la cantidad, calidad, puntualidad y costo de los servicios que la entidad produce y entrega. Los requisitos de cumplimiento pueden ser financieros o no financieros.
- D. Objetivos de auditoría de análisis prospectivo. Estos proporcionan análisis o conclusiones sobre información que se basa en supuestos sobre eventos que puedan ocurrir en el futuro, junto con posibles acciones que la entidad puede tomar en respuesta a eventos futuros.

Asimismo, la propia GAO establece en su documento *Standards for Internal Control in the Federal Government*, mejor conocido como *Green Book*, la siguiente afirmación que refuerza la relevancia del control interno en la actualidad:

Los formuladores de políticas públicas y los administradores de programas buscan continuamente formas de mejorar la rendición de cuentas en el logro de la misión de una entidad. Un factor clave para mejorar la rendición de cuentas, con el propósito de lograr la misión de una entidad, es implementar un sistema de control interno eficaz.

Un sistema de control interno eficaz ayuda a una entidad a adaptarse a entornos, demandas y riesgos cambiantes, así como la determinación de nuevas prioridades. A medida que los programas cambian y las entidades se esfuerzan para mejorar los procesos operativos e implementar nuevas

tecnologías, la gerencia evalúa continuamente su sistema de control interno para que sea eficaz y actualizado cuando sea necesario. (p.1)

Adicionalmente, en la guía *Performance Audit, ISSAI Implementation Handbook* (2021), referencia para las auditorías de desempeño, establece que: *para determinar si existen las condiciones para una auditoría exitosa, deberá basarse en el trabajo completado cuando seleccionó su tema de auditoría; es decir, mediante la recopilación de información adicional que le permite comprender:*

- *Las estructuras organizativas, roles y funciones, partes interesadas, actividades y procesos, recursos y tendencias*
- *Las metas organizacionales*
- *Los controles internos aplicables...*

Como se puede advertir, la implementación de un sistema de control interno efectivo, contribuye y permite, apuntalar la rendición de cuentas de una institución pública, orientar la gestión hacia los objetivos institucionales y la generación de resultados.

En los capítulos anteriores se han hecho explícitas las similitudes y las diferencias entre auditoría y evaluación de políticas públicas, y tomando como referencia los argumentos mencionados con anterioridad, es conveniente establecer la pertinencia de vincular e integrar en la operación de las entidades públicas, el control interno como sistema, tomando como referencia modelos internacionales, o en el caso mexicano el Marco Integrado de Control Interno (MICI), con los instrumentos relacionados con el Presupuesto basado en Resultados, el Sistema de Evaluación de Desempeño y las auditorías de desempeño realizadas principalmente por entes externos de fiscalización.



Para ello, se parte de definiciones conceptuales que permitan dimensionar el tema que se está abordando. De acuerdo con Santillana (2015), el control es una fase del proceso administrativo que se ocupa de la instauración de cualquier medida que tomen la dirección general, los responsables del gobierno y otro personal de la entidad, para administrar los riesgos e incrementar la posibilidad de que se alcancen los objetivos y metas esperados, a través de vigilar que las actividades se desarrollen conforme a lo establecido, y se corrijan las desviaciones entre lo planeado y lo logrado, tendiendo a evitar que se repitan.

Siguiendo al mismo autor, el Control Interno comprende el plan de organización y todos los métodos y procedimientos que en forma coordinada adoptan la dirección general, los responsables del gobierno y otro personal de la entidad para salvaguardar sus activos y documentación relevante; asegurar la razonabilidad y confiabilidad de su información financiera y presupuestal, y la complementaria administrativa y operacional; promover la eficiencia operativa; y estimular el acatamiento y adhesión a la legislación, normatividad y a las políticas prescritas por la administración. Es un proceso que incluye las actividades que llevan a cabo todos los miembros de una entidad económica para proporcionar una seguridad razonable en el cumplimiento de los objetivos institucionales. (Santillana, 2015)

## REFERENCIAS AL CONTROL INTERNO PARA EL SECTOR PÚBLICO

La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en Inglés) define al control interno como:

**Un proceso integral dinámico que se adapta constantemente a los cambios que enfrenta la organización. La gerencia y el personal de todo nivel**

**tienen que estar involucrados en este proceso para enfrentarse a los riesgos y para dar seguridad razonable del logro de la misión de la institución y de los objetivos generales (INTOSAI GOV 9100, 2004, p.6).**

La Organización de las Naciones Unidas (2004) en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en el artículo 9, hace referencia a la gestión de la hacienda pública, y en particular el numeral 2 establece que: Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública. Esas medidas abarcarán, entre otras cosas: ...c) Un sistema de normas de contabilidad y auditoría, así como la supervisión correspondiente; d) Sistemas eficaces y eficientes de gestión de riesgos y control interno; y e) Cuando proceda, la adopción de medidas correctivas en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos.

Por su parte la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) plantea acerca del control interno lo siguiente: “son mecanismos que están diseñados para asegurarse de que un ministerio, agencia o departamento lleve a cabo sus funciones requeridas de manera efectiva y eficiente, que sus reportes financieros sean confiables y que cumpla con las leyes y regulaciones relevantes” (OCDE, 2005, p. 3).

Asimismo, la OCDE (2017) en su documento Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública en el numeral 10 señala lo siguiente:

- **Implementar un marco de control y gestión de riesgos que salvaguarde la integridad en las entidades del sector público, en concreto:**



- Garantizando un sistema de control con objetivos precisos que demuestren el compromiso de los responsables con la integridad pública y los valores del servicio público, y que ofrezca un nivel razonable de garantía en cuanto a la eficiencia y los resultados de la entidad, así como del cumplimiento de las leyes y prácticas;
- Garantizando un enfoque estratégico de la gestión de riesgos que comprenda la evaluación de riesgos en el ámbito de la integridad en el sector público, que aborde las carencias en materia de control (en particular, incorporando señales de alerta en los procesos críticos) e implementando un mecanismo eficaz de supervisión y control de calidad del sistema de gestión de riesgos;
- Garantizando que los mecanismos de control sean congruentes y que comprendan procedimientos claros que respondan a sospechas creíbles de infracciones de leyes y reglamentos, y que faciliten las denuncias ante las autoridades competentes sin temor a represalias.

Para el caso de México, el Marco Integrado de Control Interno (MICI) es una iniciativa del Sistema Nacional de Fiscalización en el que se establece un modelo general único para los tres órdenes de gobierno (Estatal, Federal y Municipal), en este sentido, en la publicación del Marco Integrado de Control Interno para el sector público de la Auditoría Superior de la Federación señala que “el marco provee criterios para evaluar el diseño, la implementación y la eficacia operativa del control interno en las instituciones del sector público” y además, la implementación de un Sistema de Control Interno efectivo inhibe la probabilidad de los actos de corrupción y fraudes en las instituciones públicas (ASF y SFP, 2014, p. 9)

La implementación del Marco Integrado de Control Interno en el Sector Público es una de las acciones en el contexto del Sistema Nacional Anticorrupción para fortalecer el control y combate a la corrupción.

Para comprender de mejor manera la diferencia conceptual entre control interno y control externo, es necesario remitirse a las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización (NPASNF), en particular la número 1, que establece lo siguiente:

Cuando la labor fiscalizadora se lleva a cabo antes y durante la realización de las operaciones financieras o administrativas, se trata entonces de una fiscalización previa; cuando se efectúa después de su realización, es una fiscalización posterior.

La labor de fiscalización previa, realizada en lo general por los órganos de auditoría interna, se constituye en una herramienta preventiva para contribuir al buen uso de los recursos públicos dentro de la gestión gubernamental.

Por su parte la labor de fiscalización posterior, demanda la responsabilidad que debe asumir el ente auditado; puede llevar a la indemnización del perjuicio producido, y es apropiada para impedir, en el futuro, la recurrencia de actos que no cumplan con la normativa o la regulación aplicable. (ASF y SFP, 2014a, p.13)



## 5.1 MARCO INTEGRADO DE CONTROL INTERNO

La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública (2014) señalan que el Marco Integrado de Control Interno está basado en los componentes, principios y puntos de interés de las mejores prácticas internacionales en control interno y que este Marco fue desarrollado por el Grupo de Trabajo de Control Interno el cual puede ser adoptado y adaptado por las instituciones en el ámbito Federal, Estatal y Municipal, cada institución puede adoptar dicho modelo general a su realidad operativa y circunstancias específicas.

De igual manera, afirman que el control interno es un proceso efectuado por el Órgano de Gobierno, el Titular, la Administración y los demás servidores públicos de una institución, con el objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos y prevención de la corrupción.

A continuación, se enuncian los elementos que conforman la base operacional del MICI, partiendo del establecimiento de objetivos institucionales, los componentes del mismo y consideraciones generales.

### OBJETIVOS INSTITUCIONALES

El MICI contempla que el establecimiento de objetivos estará a cargo del Titular, con la participación de la Administración, bajo la supervisión del Órgano de Gobierno, para alcanzar el mandato legal, la misión y visión institucionales, así como los objetivos del



Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estatal de Desarrollo, los programas Sectoriales, Especiales y demás planes y programas. Estos objetivos deben ser medibles y claros, así como normas e indicadores de desempeño que permitan identificar, analizar, evaluar su avance y responder a sus riesgos asociados.

Los objetivos institucionales pueden ser clasificados en una o más de las siguientes categorías:

**Operación:** Relacionado con la eficacia en el logro de los objetivos, el mandato legal (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Institución, su reglamento interior, entre otros.) la eficiencia en el uso y aplicación de los recursos y economía en las entradas necesarias para las operaciones y demás actividades.

**Información:** Consiste en la confiabilidad de los informes internos y externos, dichos informes son para uso de la Institución, las partes interesadas e instancias externas.

**Cumplimiento:** Relacionado con el apego a las disposiciones jurídicas y normativas aplicable e incluye la salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y prevención de la corrupción en el desempeño institucional.

Además de estos tres objetivos, el Marco establece un subconjunto de las tres categorías de objetivos: la Salvaguarda de los Recursos Públicos y Prevención de Actos de Corrupción, el cual menciona que la Administración es responsable de establecer y mantener un control interno que proporcione una seguridad razonable sobre el adecuado ejercicio, utilización o disposición de los recursos públicos, prevenga los actos corruptos, detecte y corrija oportunamente las irregularidades, en caso de que se materialicen y permita determinar las responsabilidades específicas del personal que posibilitó o participó en la ocurrencia de las irregularidades.



A partir de los objetivos anteriores, el Titular de la Institución con el apoyo de la Administración debe establecer objetivos y metas específicos para las diferentes unidades de la estructura organizacional, que al vincular los objetivos institucionales, el mandato legal, la misión y visión se logrará una mejora en la eficacia, eficiencia y economía en los programas operativos.

Para alcanzar los objetivos institucionales es necesario la presencia de los cinco componentes de control interno, estos cinco componentes son 1) ambiente de control, 2) administración de riesgos, 3) actividades de control, 4) información y comunicación y 5) supervisión.

## COMPONENTES DEL CONTROL INTERNO

La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública (2014) establecen que el Marco Integral de Control Interno define cinco componentes, diecisiete principios y diversos puntos de interés, los cuales deben operar en conjunto y de manera sistémica, además, cada uno de ellos debe ser diseñado, implementado y operado adecuadamente, de acuerdo al mandato y las condiciones específicas de la institución. Los cinco componentes con sus respectivos principios son los siguientes:

El Ambiente de Control, proporciona disciplina y estructura que impactan a la calidad de todo el control interno, influye en la definición de los objetivos y la constitución de las actividades de control. Este componente consta de cinco principios:

1. El Órgano de Gobierno, en su caso, el Titular y la Administración deben mostrar una actitud de respaldo y compromiso con la integridad, los valores éticos,

las normas de conducta, así como la prevención de irregularidades administrativas y la corrupción.

2. El Órgano de Gobierno, en su caso, o el Titular es responsable de vigilar el funcionamiento del control interno, a través de la Administración y las instancias que establezca para tal efecto.
3. El Titular debe autorizar, con apoyo de la Administración y conforme a las disposiciones jurídicas y normativas aplicables, la estructura organizacional, asignar responsabilidades y delegar autoridad para alcanzar los objetivos institucionales, preservar la integridad, prevenir la corrupción y rendir cuentas de los resultados alcanzados.
4. La Administración es responsable de establecer los medios necesarios para contratar, capacitar y retener profesionales competentes.
5. La Administración debe evaluar el desempeño del control interno en la institución y hacer responsables a todos los servidores públicos por sus obligaciones específicas en la materia.

La Administración de Riesgos, debe evaluar los riesgos que enfrenta la institución para el logro de sus objetivos y para el desarrollo de respuestas al riesgo apropiadas. Está formado por los siguientes principios:

6. El Titular, con el apoyo de la Administración, debe definir claramente los objetivos institucionales y formular un plan estratégico que, de manera coherente y ordenada, se asocie a éstos y a su mandato legal, asegurando además que dicha planeación estratégica contemple la alineación institucional a los planes nacionales, regionales, sectoriales y todos los demás instrumentos y normativas vinculatorias que correspondan.



7. La Administración debe identificar, analizar y responder a los riesgos asociados al cumplimiento de los objetivos institucionales, así como de los procesos por los que se obtienen los ingresos y se ejerce el gasto, entre otros.
8. La Administración debe considerar la posibilidad de ocurrencia de actos de corrupción, fraudes, abuso, desperdicio y otras irregularidades relacionadas con la adecuada salvaguarda de los recursos públicos al identificar, analizar y responder a los riesgos, en los diversos procesos que realiza la institución.
9. La Administración debe identificar, analizar y responder a los cambios significativos que puedan impactar al control interno.

Las Actividades de Control son las acciones que establece la administración mediante políticas y procedimientos para alcanzar los objetivos y responder a los riesgos en el control interno, lo cual incluye los sistemas de información institucional. Incluye los siguientes principios:

10. La Administración debe diseñar, actualizar y garantizar la suficiencia e idoneidad de las actividades de control establecidas para lograr los objetivos institucionales y responder a los riesgos. En este sentido, es responsable de que existan controles apropiados para hacer frente a los riesgos que se encuentran presentes en cada uno de los procesos que realizan, incluyendo los riesgos de corrupción.
11. La Administración debe diseñar los sistemas de información institucional y las actividades de control asociadas, a fin de alcanzar los objetivos y responder a los riesgos.
12. La Administración debe implementar las actividades de control a través de políticas, procedimientos y otros medios de similar naturaleza, las cuales deben estar documentadas y formalmente establecidas. Asimismo, deben ser

apropiadas, suficientes e idóneas para enfrentar los riesgos a los que están expuestos sus procesos.

La Información y Comunicación para la consecución de los objetivos, se debe utilizar información y comunicación eficaces, la administración requiere tener acceso a comunicaciones relevantes y confiables. Consta de los siguientes principios:

13. La Administración debe implementar los medios que permitan a las unidades administrativas generar y utilizar información pertinente y de calidad para la consecución de los objetivos institucionales.
14. La Administración es responsable de que las unidades administrativas comuniquen internamente, por los canales apropiados y de conformidad con las disposiciones aplicables, la información de calidad necesaria para contribuir a la consecución de los objetivos institucionales.
15. La Administración es responsable de que las unidades administrativas comuniquen externamente, por los canales apropiados y de conformidad con las disposiciones aplicables, la información de calidad necesaria para contribuir a la consecución de los objetivos institucionales.

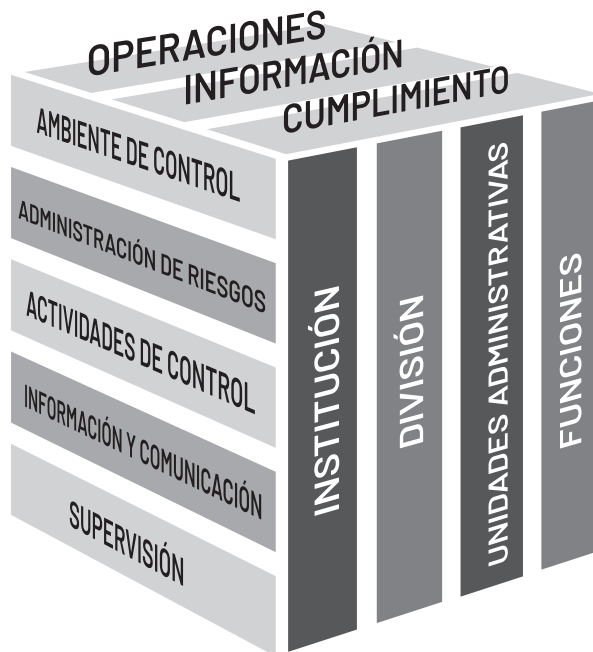
Por lo que corresponde al componente de Supervisión, ayuda a que el control interno se mantenga alineado con los objetivos institucionales, el entorno operativo, las disposiciones jurídicas aplicables, los recursos asignados y los riesgos asociados al cumplimiento de los objetivos. Este componente está formado por los siguientes principios:

16. La Administración debe establecer actividades para la adecuada supervisión del control interno y la evaluación de sus resultados.



17. La Administración es responsable de corregir oportunamente las deficiencias de control interno detectadas.

### Elementos del Marco Integrado de Control Interno



**Fuente:** Auditoría Superior de la Federación y Secretaría de la Función Pública, Marco Integrado de Control Interno (2014)

## EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO

La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública (2014) en el Marco Integrado de Control Interno consideran los siguientes aspectos de la Evaluación del Control Interno:

- Diseño e implementación:

Con la evaluación del control interno se debe determinar si los controles permiten alcanzar los objetivos y responder a sus riesgos asociados.

El Marco establece que una deficiencia en el diseño ocurre cuando:

- Falta un control necesario para lograr un objetivo de control.
- Un control existente está diseñado de modo que, incluso si opera de acuerdo al diseño, el objetivo de control no puede alcanzarse.

En cuanto a la implementación del Control Interno en la Institución, la deficiencia se da cuando un control, adecuadamente diseñado, se establece de manera incorrecta.

Si el Control ha sido diseñado adecuadamente, pero el servidor público que ejecuta el control no posee la autoridad o la competencia profesional necesaria para aplicarlo de manera eficaz, se presenta una deficiencia en la operación del control.

- Efecto de las deficiencias en el Control Interno

Una deficiencia del control se presenta cuando el diseño, la implementación o la operación de un control imposibilitan a la administración, los demás servidores públicos, en el desarrollo de sus funciones, la consecución de los objetivos de control y la respuesta a los riesgos.

Bajo estas circunstancias la administración debe evaluar la relevancia de las deficiencias identificadas y de esta manera evaluar sus efectos en la consecución de los



objetivos. Además, se debe evaluar la relevancia de las deficiencias considerando la magnitud del impacto, la probabilidad de ocurrencia y la naturaleza de la deficiencia.

La administración determina si cada uno de los 17 principios se ha diseñado, implementado y operado apropiadamente y deberá elaborar un informe ejecutivo al respecto. Con base a este informe la Administración concluye si el diseño, la implementación y la eficacia operativa de cada componente de control interno es apropiada.

El *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* COSO por sus siglas en inglés COSO (2013, p.9) reconoce que incluso en un sistema de control interno efectivo puede haber ciertos fallos ya que existen algunas limitaciones inherentes al sistema de control interno, es decir, el control interno no puede evitar que se aplique un deficiente criterio profesional, se tomen malas decisiones o que se produzcan acontecimientos externos que impidan el alcance sus objetivos operacionales. Este modelo nos dice que estas limitaciones pueden ser resultado de:

- La falta de adecuación de los objetivos establecidos como condición previa para el control interno.
- El criterio profesional de las personas en la toma de decisiones puede ser erróneo y estar sujeto a sesgos.
- Fallas del personal, como puede ser la comisión de un error humano.
- La capacidad de la dirección de anular el control interno.
- La capacidad de la dirección y demás miembros del personal y/o de terceros, para eludir los controles.
- Acontecimientos externos que escapan al control de la organización.

De igual forma, para su implementación en los diferentes órdenes de gobierno es necesario tomar en cuenta, en todo momento, la integralidad del modelo en sus 3 di-



mensiones que se han presentado gráficamente. Para cuestiones de análisis se considera viable su separación en tres ejes (x,y,z), de los cuales se estudia en mayor medida el eje de los 5 componentes, asumiendo que los objetivos y la estructura organizacional son factores fijos.

Sin embargo, en el momento de la operación, esos dos últimos ejes (objetivos y estructura) son también dinámicos, cambiantes, y principalmente se interrelacionan e interactúan de forma sistémica, por lo que no se deben dar por sentados y son responsabilidad de todas las áreas que funcionen integralmente.

Uno de los grandes retos que se tienen en la administración pública es armonizar los instrumentos programáticos presupuestales, como lo son los Programas Presupuestarios, la Matriz de Indicadores para Resultados, los objetivos y los supuestos que se construyen para la Matriz de Marco Lógico, con los objetivos de MICI (Operaciones, Información y Cumplimiento), así como con los riesgos que se identifiquen como parte del componente de “Administración de Riesgos” (con los supuestos de la MML), de forma que se apunte la Gestión para Resultados, orientada a la generación de valor público.



|             | RESUMEN NARRATIVO | INDICADORES | MEDIOS DE VERIFICACIÓN | SUPUESTOS |
|-------------|-------------------|-------------|------------------------|-----------|
| FIN         |                   |             |                        |           |
| PROPÓSITO   |                   |             |                        |           |
| COMPONENTES |                   |             |                        |           |
| ACTIVIDADES |                   |             |                        |           |

Como se puede advertir, existen puntos de encuentro entre las metodologías y herramientas de control interno, evaluación y auditoría de desempeño, que en el ejercicio práctico vale la pena armonizar e integrar de forma sistémica, inclusive tomando como referencia gráfica las 3 dimensiones que señala MICI, en particular la cara del cubo en donde se desdobra la institución.

## 5.2 CONTEXTO DEL CONTROL INTERNO EN MÉXICO

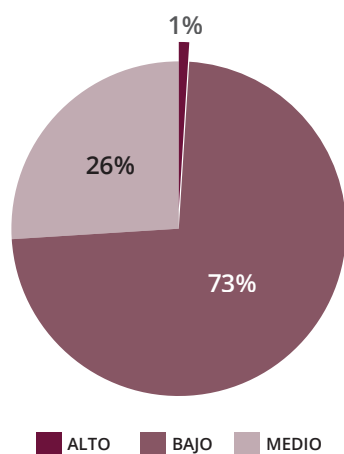
Con anterioridad se presentaron los elementos que conforman el MICI como referencia puntual de un sistema de control interno, a continuación se muestran los principales resultados identificados por la Auditoría Superior de la Federación, desde la fiscalización superior de la cuenta 2012 y la cuenta 2015, como punto de partida para ubicar la situación del control interno en el ámbito federal; así como los hallazgos determinados en el Informe General Ejecutivo de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2019 (IG 2019), información que da pauta y refuerza la importancia de fortalecer el control interno.

En su oportunidad, la Auditoría Superior de la Federación, en su “Estudio General de la Situación que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal” en el marco de la fiscalización de la Cuenta Pública 2012, se enfocó en diagnosticar el estado que guardaba el marco de Control Interno establecido en las entidades que integran los Poderes de la Unión y Órganos Constitucionales Autónomos, con el propósito de evaluar el establecimiento y funcionamiento de sus componentes, identificar posibles áreas de oportunidad, sugerir acciones que lo fortalezcan, e incidir en su eficacia.

Los resultados obtenidos con el diagnóstico de la implantación de los marcos de control interno muestran que 211 instituciones (73%) se ubicaron en estatus bajo (rango de 0 a 39 puntos), 75 (26%) en estatus medio (rango de 40 a 69 puntos) y 4 (1%) en estatus alto (rango de 70 a 100 puntos). (ASF 2014, p. 14)

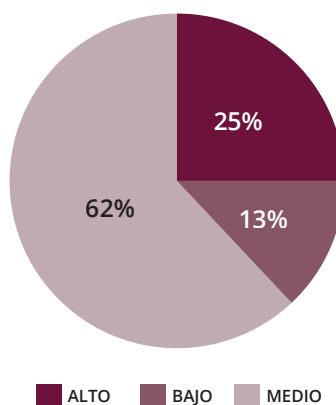
Adicionalmente, derivado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2014, la ASF realizó el “Estudio sobre la implementación de estrategias para el fortalecimiento de los sistemas de control interno en el sector público federal”, en el cual sobre esa misma muestra de 290 instituciones, realizó una nueva evaluación con los siguientes resultados: La actualización de los resultados a octubre de 2015 muestra que, con base en los puntajes obtenidos por cada una de éstas, 37 (12.8%) se ubicaron en estatus bajo, 180 (62.1%) en estatus medio y 73 (25.1%) en estatus alto (ASF, 2016. p.86).

**Resultados del Estudio realizado en el marco de la fiscalización de la Cuenta Pública 2012**



Fuente: ASF, 2014.

**Resultados del Estudio realizado en el marco de la fiscalización de la Cuenta Pública 2014**



Fuente: ASF, 2016.

De acuerdo con el IG 2019, la ASF señala que uno de los objetivos esenciales de la fiscalización superior es la determinación de aquellas áreas de la gestión del gobierno que puedan presentar riesgos potenciales o reales en materia de (1) el cumplimiento de la normativa aplicable, (2) la eficacia de la acción de las dependencias o agencias del Estado en la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía, (3) la eficiencia de las medidas aplicadas y (4) la economía o uso adecuado de los recursos disponibles para lograr, en tiempo y forma, las metas institucionales. (ASF, 2021)

Asimismo, el ente fiscalizador (ASF, 2021) establece que:

De acuerdo con los resultados obtenidos a partir de la valoración de los equipos auditores, más de la mitad de las irregularidades detectadas sobre la Cuenta Pública 2019 se relacionan con “fallas o errores en la gestión administrativa del ente auditado”, la cual representa el 63% de ocurrencia. Asimismo, otra problemática que se presentó en un grado considerable (26%), se refiere al incumplimiento de metas y objetivos de los fondos, programas o políticas públicas. Consecuentemente, en tercer nivel se destaca que 6% de las irregularidades observadas se vinculan con el desvío de recursos por medio de pagos realizados sin que se acredite contar con el entregable correspondiente.

De acuerdo con los datos proporcionados por los auditores, cerca de la mitad de las problemáticas identificadas —equivalentes al 46% de las principales causas— se deben a una acción inadecuada por parte de los servidores públicos, la cual contraviene lo establecido en la normativa aplicable.

La segunda causa principal observada —con un 29% de incidencia— se relaciona con una omisión, es decir, la inacción de un servidor público que implicó el



incumplimiento de sus responsabilidades. Por otra parte, la tercera causa principal de las problemáticas —16% de los registros— corresponde a que se cumplió con la normativa aplicable, pero la ejecución o implementación del programa o política pública fue deficiente.

La problemática que, de acuerdo con el juicio profesional de los auditores tuvo un mayor nivel de presencia (fallas o errores en la gestión administrativa del ente auditado), se relaciona, en primer lugar, con el contexto institucional combinado con las decisiones individuales de los servidores públicos, la cual corresponde al 29% de los casos estudiados. Este porcentaje, agregado al 28% de los registros asociados a la misma problemática, pero vinculada solamente con el contexto institucional, representan más de la mitad de los resultados obtenidos.

Adicionalmente, se debe destacar que la problemática identificada en un segundo nivel de ocurrencia (Incumplimiento de metas y objetivos de fondos, programas o políticas públicas), se vincula en mayor medida únicamente con el contexto institucional, al cual se atribuyó un resultado equivalente al 20%.

Para realizar un segundo nivel de análisis sobre las causas-raíz de las problemáticas observadas, es preciso revisar, de manera desagregada, los elementos fundamentales que configuran el contexto institucional —tanto en su forma aislada como en conjunto con las decisiones de carácter individual— con el fin de explicar la presencia de los riesgos en la gestión de los entes fiscalizados.

Como se puede observar, los equipos auditores consideran que las deficiencias en las actividades de planeación y en el diseño de controles administrativos son los factores principales que explican la presencia de riesgos en la gestión de los entes fiscalizados.

La información presentada corresponde a la revisión de la Cuenta Pública 2019, presentada en febrero de 2021, por lo que se considera el último referente sobre las principales causas que identificaron las personas auditoras, y que a pesar de los esfuerzos que se realizan en diferentes instituciones, siguen estando vigentes las problemáticas identificadas desde la cuenta pública 2012, relacionadas con el control interno y el cumplimiento de metas y objetivos de los programas federales, por señalar las más recurrentes.

En este sentido, vale la pena recuperar lo planteado por Alfredo Adam Adam (CVASF UEC, 2020) en el sentido de que, para mejorar el estatus actual del control interno, es importante que el Estado Mexicano se asegure que:

- Los servidores públicos de todos los niveles estén capacitados para, verlo tal cual es, un aliado para transparentar su gestión y rendir cuentas de los resultados alcanzados.
- Los servidores públicos cuenten con herramientas y conocimientos que les permitan identificarlo como parte integrante de sus funciones sustantivas y no como una carga adicional de trabajo.
- Se vea como un aliado para prevenir riesgos y no como un elemento de detección cuando situaciones no deseadas se han materializado y, por tanto, han llegado a mermar los beneficios que los ciudadanos deben recibir de su gobierno.

Como se ha hecho referencia previamente, la existencia de un sistema de control interno organizacional permite tener una certeza razonable de que se cuenta con una base establecida en el ambiente de control, una gestión de riesgos, la alineación de las actividades que permiten materializar el control, mantener el flujo de información



y una comunicación efectiva<sup>19</sup>, así como la supervisión en diversas capas y de todo el ente. Por ello, se considera que la ausencia de control interno o un sistema débil en los entes públicos incrementa su vulnerabilidad a posibles desviaciones de los objetivos, y de la norma, por lo que puede afectar su desempeño y resultados.

---

19 Una referencia que puede fortalecer la comunicación efectiva es la que se plantea en “Abecedario de Liderazgo. Conceptos clave para ejercerlo” p.p.260-267.





## **CONSIDERACIONES FINALES**



## CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de este libro se estableció la importancia de la evaluación formal en el ámbito de la gestión pública. Las reflexiones e información expuestas en los primeros cuatro capítulos permiten afirmar, en conjunto con el control interno, que los buenos gobiernos se construyen apoyados en este tipo de prácticas.

La evaluación formal adquiere un carácter científico para tomar decisiones o valorar distintos escenarios, asumiendo los costos de transacción propios de una investigación, como serían la definición de un objeto evaluativo, los métodos y técnicas para recabar información, la elaboración de un informe, entre otras actividades.

Dentro de la evaluación formal están circunscritas la evaluación del desempeño, la evaluación de políticas públicas y las auditorías, en particular las de desempeño.

La evaluación del desempeño quedó definida como una actividad continua y sistemática por parte de las personas u organizaciones para conocer los logros alcanzados en función de metas preestablecidas. Con base en ello, se concluye que la evaluación del desempeño es un enfoque evaluativo, porque toda evaluación formal se realiza tomando en cuenta los resultados alcanzados en función de un proceso de planeación o gestión.



Dentro de la administración pública, es indispensable adjudicar parámetros evaluativos a los indicadores de eficacia, eficiencia, economía y calidad, o para contar con información relevante que permita la toma de decisiones; a partir de ello, se deduce que la evaluación de políticas públicas y las auditorías de desempeño son prácticas que se circunscriben al campo de la evaluación del desempeño, y por tanto, al campo de la evaluación formal.

Las diferentes definiciones expuestas sobre el primer concepto, permiten afirmar que esta práctica hace referencia a una investigación de carácter aplicado que tiene como finalidad valorar el diseño, la implementación, los resultados y los efectos de una política o programa público.

La evaluación de políticas públicas es útil porque genera información que posibilita determinar la continuidad o suspensión de tales acciones. Si se opta por la continuidad, se infiere que la evaluación genera un proceso de aprendizaje para que los actores involucrados mejoren su diseño, implementación, resultados o efectos.

A partir de su caracterización, se puede concluir que esta práctica se integra al campo de la evaluación del desempeño, porque toda valoración de la implementación, de los resultados o de los efectos de una política pública necesita de parámetros para emitir juicios valorativos, los cuales generalmente parten de la relación entre lo esperado y lo realizado.

Es importante resaltar las diferencias entre la evaluación de políticas públicas y la evaluación del desempeño: la primera puede tener un carácter prospectivo, al realizar una evaluación ex ante para proyectar la viabilidad y el buen diseño de la acción gubernamental; la segunda tiene únicamente un carácter retrospectivo, puesto que la medición de parámetros que exige este tipo de evaluación, solo puede llevarse a cabo una vez realizadas las acciones.

A diferencia de la evaluación de políticas públicas, las auditorías gubernamentales se definen y son reguladas por normas internacionales conocidas como “normas ISSAI”, emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

La norma ISSAI 100 establece que las auditorías gubernamentales deben concebirse como prácticas que proporcionan información y evaluaciones objetivas concernientes a conocer si la administración y el desempeño de las políticas, programas u operaciones gubernamentales están de acuerdo con los criterios establecidos.

Este mismo organismo señala que las auditorías del sector público son importantes porque permiten conocer, y en su caso exhibir, prácticas ilegales y malversación de los recursos públicos.

A partir de su caracterización, se puede concluir que las auditorías gubernamentales se integran al campo o enfoque de la evaluación del desempeño, porque toda auditoría relacionada con el uso de recursos públicos, del desempeño de los programas gubernamentales o de la legalidad de las acciones de los servidores públicos, responde a parámetros previamente estipulados.

En términos generales, se puede señalar que el buen uso de los recursos públicos obliga a medir y comprobar los presupuestos asignados y los gastos ejercidos; el desempeño de los programas mide las metas propuestas y las metas logradas; y la legalidad de las acciones denota una relación entre las acciones realizadas y lo estipulado en el marco normativo.

Las auditorías gubernamentales, en particular las de desempeño, permiten fortalecer la gestión de los recursos públicos desde un enfoque proactivo, que se sustenta en recomendaciones para la mejora de la administración de los mismos, y en su caso, la identi-



ficación de áreas de oportunidad. Si se trata de los otros tipos de auditoría como son de legalidad, financiera, forense o especiales, su impacto contribuye a reducir los espacios para el manejo discrecional del erario y/o en su caso, aportar elementos para sancionar prácticas irregulares.

La evaluación de políticas públicas y las auditorías gubernamentales presentan semejanzas y diferencias.

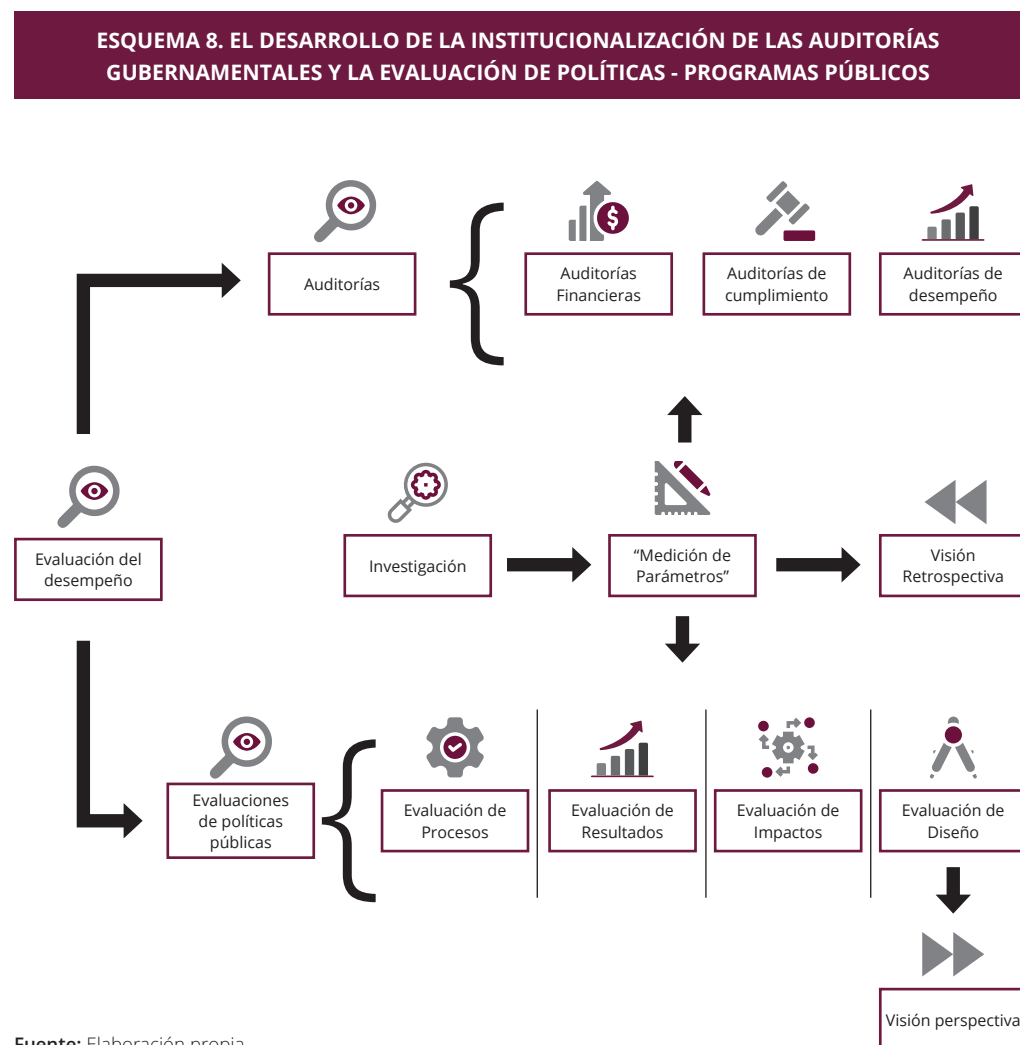
Entre las semejanzas destacan: ambas poseen un carácter científico, porque requieren de una investigación donde se apliquen métodos y técnicas que permitan recabar información para emitir juicios valorativos respectivos; y cualquier tipo de evaluación de políticas públicas (diseño, procesos, implementación, resultados e impacto), así como cualquier tipo de auditoría (financiera, cumplimiento, desempeño o forense), pueden ser clasificadas como acciones ex post. A este respecto, es importante mencionar que la evaluación de procesos y de resultados, así como las auditorías financieras y de legalidad, pueden ser realizadas de manera concomitante, dependiendo del ente que las realice (interno o externo).

Las diferencias significativas entre ambas prácticas se observaron en dos aspectos: la dimensión ex ante y el nivel macro de evaluación formal. La dimensión ex ante es exclusiva de la evaluación de políticas públicas, porque se puede proyectar la factibilidad de una política o programa a ejecutarse en el futuro. Mientras que las auditorías gubernamentales solo se realizan desde una dimensión concomitante y ex post.

En el nivel macro evaluativo se estableció que la evaluación de políticas públicas puede realizarse no sólo a entes de gobierno, programas y servidores públicos, sino también a políticas gubernamentales. En el caso de las auditorías, sólo la auditoría de desempeño se circunscribe en este nivel analítico, para lo que se requiere de un horizonte de tiempo dife-

rente y una delimitación puntual de los objetivos que se buscan con ese tipo de ejercicios.

El esquema 8, resume de manera gráfica este análisis comparativo.





El estudio relativo a los marcos institucionales de las auditorías y la evaluación de políticas públicas, también nos permite concluir varias cuestiones importantes.

En cada uno de los países estudiados, se observó que las instituciones enfocadas a las auditorías tienen una mayor tradición histórica que la práctica de evaluación de políticas públicas. En los casos de Canadá y Noruega, podemos encontrar antecedentes fiscalizadores desde el siglo XIX; Estados Unidos crea la GAO en 1921, Brasil crea su TCU en 1927 y Costa Rica su CGR en 1949. Colombia es el país que establece su institución fiscalizadora hasta 1991.

En materia de evaluación de políticas públicas, tenemos que los países pioneros fueron Estados Unidos y Canadá. En ambos, estas prácticas se institucionalizaron en 1967 y 1977 respectivamente. Noruega siendo un país desarrollado, crea su Consejo de Investigación en 2007. En cuanto a los países latinoamericanos que se analizaron, la institucionalización de esta práctica se dio a partir de la década de los noventa, llama la atención que Brasil y México, siendo los países económicamente más importantes, son los últimos en crear su marco institucional. Brasil convierte esta práctica en asunto ministerial en 2004 y México crea el CONEVAL en 2005.

Dadas las características de cada entidad fiscalizadora y evaluadora, es conveniente señalar que el marco normativo que las regula hace de sus productos, informes y hallazgos elementos que permiten materializar la rendición de cuentas, en un marco de pesos y contrapesos o equilibrios institucionales.

También es importante mencionar que el tipo de auditorías que más se realizan en el país son: la financiera y la de cumplimiento. Mientras que las evaluaciones de política pública que más se realizan en el país son: las evaluaciones específicas del desempeño.



Otras cuestiones que nos permiten diferenciar a la ASF y al CONEVAL remitirían a cuestiones de un marco institucional y jurídico.

En cada una de las entidades federativas del país, existe una Entidad de Fiscalización Superior. Mientras que, en el caso de la evaluación, esta situación es distinta, pues solo algunos estados cuentan con una institución similar a CONEVAL en el orden estatal.

En el caso de las auditorías es importante destacar que el marco normativo se ha modificado con mayor regularidad. En un lapso de diez años, se han creado dos leyes para regular la práctica de la ASF (LFS y LFRC). Al revisar el contenido de ambas leyes podemos observar que el proceso de legislación ha tratado de abarcar mayores aspectos en el campo de la fiscalización. Se integró la auditoría de desempeño y se estableció el carácter concomitante de las auditorías, estos dos elementos, fortalecen aún más los lazos que la auditoría guarda con la evaluación del desempeño y la evaluación de políticas públicas. Para el caso de las evaluaciones de políticas públicas, sobre todo en materia de desarrollo social, no se ha presentado una nueva legislación que modifique sustancialmente la Ley General de Desarrollo Social.

Adicionalmente, se presenta en el capítulo 5 un instrumento de referencia para abordar el tema de control interno, el Marco Integrado que es de aplicación general para el caso de México, publicado por la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, el cual está sustentado en el modelo internacional COSO 2013.

Desde la perspectiva de auditoría y evaluación, el control interno representa un parámetro o punto de partida para identificar las actividades de control, los riesgos, la alineación de estos con los objetivos y la posibilidad de contar con información relevante que permita focalizar los trabajos de revisión; ya que se puede establecer la siguiente premisa: un control interno con mayor grado de madurez, integralidad, eficacia y eficiencia, contribuye a reducir la probabilidad de que se determinen mayores observaciones y viceversa.



De igual forma, se identificó que las auditorías de desempeño toman en cuenta la revisión del control interno, como lo establece la propia GAO en su documento denominado “*Yellow Book*” y en el correspondiente al tema en específico (*Green Book*) hace referencia explícita al desempeño institucional, por lo que también se vincula con las evaluaciones de este tipo.

Asimismo, se determinó que existen elementos que vinculan directamente las metodologías y herramientas prácticas entre el proceso de planeación, programación, ejecución, control, seguimiento y rendición de cuentas, en particular, las que plantean la Metodología de Marco Lógico, en la construcción de la MML cuando se realizan los árboles de objetivos y cuando se trasladan a la MIR, con los objetivos que plantea MICI en la cara superior del cubo y los riesgos-supuestos de la MIR, elementos que sirven de referencia para la planeación y ejecución de auditorías de desempeño.

Para la armonización e integración de objetivos, riesgos-supuestos e indicadores que establecen, tanto la Metodología de Marco Lógico, que da pie a los Programas Presupuestarios, así como los requerimientos de MICI, en los diferentes ámbitos de gobierno, es conveniente tomar en cuenta las capacidades institucionales, el grado de madurez en la implementación de las herramientas correspondientes, así como la gestión del cambio al interior de las organizaciones, de forma que se conviertan en parte de la cultura de las mismas bajo un enfoque de mejora continua.

Esta mecánica de integración de herramientas se puede seguir perfeccionando, ya que se estima que genera mejores resultados cuando funcionan articuladamente y no por separado, por lo que también se pueden apoyar en otras como el Liderazgo Público Efectivo, los modelos de gestión basados en estándares ISO (9000, 27000 seguridad de la información, 37000 antisoborno, 37301 “*compliance*”, 37002 “*Whistleblowing*”), Normas Oficiales Mexicanas, normas y buenas prácticas sobre Igualdad y no discriminación, Integridad-IntoSAINT, por mencionar algunos.

Finalmente, se establece que las auditorías de desempeño y las evaluaciones de políticas públicas, en sus diferentes niveles, en conjunto con un sistema dinámico de control interno, pueden llegar a ser ejercicios complementarios que den certeza e información valiosa para la toma de decisiones por parte de los servidores públicos, a fin de generar valor a la sociedad; además pueden fortalecer la rendición de cuentas y el buen gobierno.





# **BIBLIOGRAFÍA**



## BIBLIOGRAFÍA

### Libros y revistas

ADAM, A. (2019) *Control Interno como medio para el cumplimiento de las obligaciones del Estado y su fiscalización*, en *Elementos de rendición de cuentas para el Poder Legislativo*, Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, H. Cámara de Diputados, México.

ACOSTA, M. (2020). Transparencia, Rendición de Cuentas y fiscalización superior: perspectivas desde la Contraloría General de la República de Costa Rica, en *Revista de Administración Pública*, No 153, pp: 21-34, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

AGUILAR Villanueva, L.F. (2011) *Política Pública*. México: Siglo XXI Editores-Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.

AMERICAN Society for Quality (2011) What is auditing. <http://asq.org/learn-about-quality/auditing/>

ARELLANO, D. (2011) *Más allá de la reinversión del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE-Cámara de Diputados.



- ARELLANO, D. (2015) *Sistemas de Evaluación del Desempeño para organizaciones públicas ¿Cómo construirlos efectivamente?* Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), México.
- ARTER, D. R., (2003) *Quality audits for improved performance*. Estados Unidos: American Society for Quality.
- AUDITORÍA Superior de la Federación (2009) *Fiscalización Superior en México. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria*. México: ASF-Cámara de Diputados.
- AUDITORÍA Superior de la Federación (2012) Evaluación número 117 "Sistema Nacional de Desempeño". [http:// www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/ Auditorias/2012\\_0117\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0117_a.pdf)
- AUDITORÍA Superior de la Federación (s/f) Tipos de auditoría. [https://www.asf.gob.mx/Section/53\\_Tipos\\_de\\_auditorias\\_desarrolladas](https://www.asf.gob.mx/Section/53_Tipos_de_auditorias_desarrolladas)
- BARRETT, N. F., (2013) *Program Evaluation*. Estados Unidos de América: Sunnycrest Press.
- CARDOZO, M. (2012) *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos. Estado del Arte*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
- CARDOZO, M. (2006) *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.



- CASAR, M. A. (2013) "Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso Mexicano". *Política y gobierno*, XX, (2) CIDE, México.
- CHELIMSKY, E. (2015) en Maldonado, C., Pérez, G. Editoras, *Antología sobre Evaluación. La construcción de una disciplina*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.
- COHEN, E. y Rolando F. (2003) *Evaluación de proyectos sociales*. México: Siglo XX Editores.
- COMISIÓN de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (2005) *Fiscalización Superior Comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización en el mundo*. México: Cámara de Diputados.
- COMISIÓN de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (2007) *Memoria de los Trabajos de análisis al Informe del Resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2005*. México.
- CONSEJO Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social Evaluación de la Política Social. <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Conocenos/Paginas/Quienes-Somos.aspx>
- CONTRALORÍA General de la República de Colombia (s/f) ¿Qué es la Contraloría General de la República? [http:// www.contraloriagen.gov.co/web/guest/que-es-la-cgr](http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/que-es-la-cgr)
- CONTRALORÍA General de la República de Colombia (2015) Guía de Auditoría. <http://www.contraloria.gov.co/140572969/0.+GUIA+AUDITOR%C3%8DA+CGR+05-05-15/c6f0e6e0-f792-483a-afe3-90783ac5594e>



CONTRALORÍA General de la República de Costa Rica (2014) Normas Generales de Auditoría para el Sector Público. <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/portal/documentos/manuales-circulares-directrices/normas-generales-auditoria-sector-publico.PDF>

CONTRALORÍA General de la República de Costa Rica (2016) Acerca de la Contraloría. <https://www.cgr.go.cr/01-conozcanos/acerca-cgr.html>

DUSSAUGE, M. (2009) ¿De las 'E's' a las 'C's'? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después, en María del Carmen Pardo (coord.), Nuevas tendencias en la teoría y la práctica de la administración y las políticas públicas. El Colegio de México

FRANCO, J. (2012) *Diseño de políticas públicas*. México: IEXE Editorial.

FONSECA, A. (2001), El Sistema Nacional de Evaluación: un instrumento para la toma de decisiones del gobierno de Costa Rica. <http://siare.clad.org/fulltext/0041203.pdf>.

FUENTES, C. B. (2014), Democracia y Fiscalización: modelos y aportaciones, *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*. 3 (5), México.

GOVERNMENT Accountability Office (2011), Government Auditing Standards, 2011 Revision. <http://gao.gov/assets/590/587281.pdf>

GOVERNMENT Accountability Office (s/f), Gao at glance. <http://www.gao.gov/about/gg glance.html> GAO-21-368G, Government Auditing Standards: 2018 Revision Technical Update April 2021 Fiscal Year 2021 Budget Request: U.S. Government Accountability Office (gao.gov)

- GOVERNMENT Accountability Office (2014). *Standards for Internal Control in the Federal Government*. <https://www.gao.gov/assets/gao-14-704g.pdf>
- GOVERNMENT Accountability Office (2021). *Government Auditing Standards: 2018 Revision Technical Update April 2021* <https://www.gao.gov/assets/gao-21-368g.pdf>
- GONZÁLEZ de Aragón, A. (2009) *La Auditoría Superior de la Federación*. México: Ediciones Nostra.
- GONZALEZ, D. y Hernández E. (2010) La política de evaluación del gobierno mexicano. Crítica desde una perspectiva conceptual. *Revista de Administración Pública*, XLV(1), México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- GUERRA, I. J. (2008) *Performance Evaluation. Proven Approaches for improving program and organizational performance*. Estados Unidos de América: Jossey Bass.
- HARMON, M. y Mayer R. (1999) *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- HUNTER, David E. y Nielsen B. (2013), *Performance Managment and Evaluation. New Directions Evaluation*. Asociación Americana de Evaluación, Número 137.
- INSTITUTO Nacional de Administración Pública (2010) La evaluación del sector público. *Revista de Administración Pública*, 121.
- INTERNATIONAL Standards of Supreme Audit Institutions ISSAI, (s/f) <https://www.intosai.org/es/documentos/open-access>



INTERNATIONAL Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI 100 (2019) [https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open\\_access/ISSAI\\_100\\_to\\_400/issai\\_100/ISSAI\\_100\\_es\\_2019.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_100/ISSAI_100_es_2019.pdf)

INTERNATIONAL Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI 300 (2019b) <https://www.intosai.org/es/documentos/open-access>

INTERNATIONAL Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI 400 (2020) [https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open\\_access/ISSAI\\_100\\_to\\_400/issai\\_200/ISSAI\\_200\\_es\\_2020.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_200/ISSAI_200_es_2020.pdf)

INTOSAI Development Initiative (2021). *Performance Audit ISSAI Implementation Handbook*. <https://www.idi.no/work-streams/professional-sais/work-stream-library/performance-audit-issai-implementation-handbook>

JUSIDMAN, C. (1996) *La política social en Estados Unidos*. México: Miguel Ángel Porrúa.

KLIKSBERG, B. (1993) *Pobreza: un tema impostergable*. Argentina: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y Fondo de Cultura Económica.

LAHERA, E (2004). *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica, Argentina.

LÓPEZ, Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio (2009) *Hacia una política de rendición de cuentas en México*. México: ASF-RRC-CIDE.

MANZANO PEÑA, L.E. (2012) La Nueva Gestión Pública. Consecuencias y desafíos en la transferencia organizacional del modelo en una corporación policial. *Administración y Organizaciones*. 15 (28). México: Universidad Autónoma de Xochimilco.

- MARTÍNEZ, V. M. (2002) *Diagnóstico administrativo: procedimientos, procesos, reingeniería y benchmarking*. México: Editorial Trillas.
- MEJÍA, J. (2003) *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.
- MERINO, M. (2006) *Una nueva forma de gobernar*. Nexos, México. MERINO, M. (2012) *La segunda transición democrática en México: esfuerzos, tropiezos y desafíos de México. En busca de un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas*. Wilson Center Mexico Institute, México.
- MINISTERIO de Desarrollo Social (s/f) Normas Generales de Evaluación de Programas. <http://mdspravoce.mds.gov.br/assistencia-social/>
- MONNIER, E. (1995) *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Instituto de Estudios Fiscales de Madrid, España.
- MORALES, L. (2014) editora. *Rendición de cuentas: una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.
- MUÑOZ, R. (2004), *Innovación gubernamental*. Fondo de Cultura Económica, México.
- NIRENBERG, O. et al. (2003), *Evaluar para la transformación*. Editorial Paidós, Argentina.
- NORTH, D. (2006) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México.



OFFICE of the Auditor General, OAG (s/f), OAG at glance. <http://www.gao.gov/about/gg glance.html>

OFFICE of the Auditor General, OAG (2020), *Overview of performance audits*. <https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/methodology/performance-audit/manual/101.shtm>

OLIAS, B. (2001) *La nueva gestión pública*. México: Pearson Educación.

ORGANIZACIÓN Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2010), Organizaciones Regionales, <http://www.intosai.org/es/organizaciones-regionales.html>

ORGANIZACIÓN Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2019) ISAAI 100/200/300/400, <https://www.issai.org/professional-pronouncements/>

PARDO, M. del C. (2008) *Administración pública mexicana en el siglo XX, Siglo XXI Editores y Escuela de Administración Pública Federal*, México.

PARDO, M. del C., Cejudo, G. editores (2017) *Trayectorias de reformas administrativas en México: Legados y conexiones*, El Colegio de México. México.

PÉREZ, G. y Martínez A. (Compiladores), (2000), *La Cámara de Diputados en México*. Miguel Ángel Porrúa-FLACSO-LVII Legislatura, México.

POWER, M. (1999) *The Audit Society. Rituals of verification*. Oxford, Estados Unidos de América.

PRESKILL, H. y Russ-Eft D. (2016) *Building Evaluation Capacity*. Sage Publicacion, Estados Unidos de América

- RIST, R. C. (1999) *Program Evaluation and the Managment Goverment. Patterns and prospects across eight nations*. Transaction Publishers, Estados Unidos de América-Reino Unido.
- RAMOS, J. M. et al. (2011), *La evaluación de políticas públicas en México*. Instituto Nacional de Administración Pública y Colegio de la Frontera Norte, México.
- RIKSREVISJONEN (2019) *About Riksrevisjonen*. <https://www.riksrevisjonen.no/en/AboutRR/Pages/AboutRiksrevisjonen.aspx>
- ROJAS, V. M. (2014) *Evaluación del desempeño: una mirada desde la administración*. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, Argentina.
- ROSSI, P. et. al. (2004), *Evaluation. A systematic approach*. Sage Publications, Estados Unidos de América.
- SALCEDO, R. (Compilador), (2011), *Evaluación de las políticas públicas*. Siglo XXI Editores y Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, México.
- SCHEDLER, A. (2004), ¿Qué es la rendición de cuentas?, *Cuadernos de Transparencia*, Número 3, Instituto Federal de Acceso a la Información, México.
- SHCP (2016), Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- SHCP (2016), *Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. Tomo IX. Plazas y remuneraciones*. [http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF/2016/docs/20/r20\\_vqz\\_appecd.pdf](http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF/2016/docs/20/r20_vqz_appecd.pdf)



SHCP (2020), *Diplomado en Presupuesto basado en Resultados 2020, módulo III (parte 3)*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, plataforma [mexicox.gob.mx](http://mexicox.gob.mx)

SISTEMA Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados, SINERGIA (23 de junio de 2016), ¿Qué es SINERGIA? <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Sinergia.aspx>

SISTEMA Nacional de Fiscalización (SNF), Auditoría Superior de la Federación y Secretaría de la Función Pública (2014), *Marco Integrado de Control Interno*. México.

SOLARES, M. M. (2004) *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México.

SOSA, J. (2011) *Transparencia y Rendición de Cuentas*. México: Siglo XXI Editores y Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.

STUFFLEBEAM, D. L. (2001), *Evaluation Models, New Directions Evaluation*, Asociación Americana de Evaluación, Número 89, Estados Unidos de América.

TRIBUNAL de Cuentas de la Unión de Brasil (s/f), Competencias. <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias>.  
<https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2021/lei/ANL14144.pdf>  
[https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=SGT\\_GESTAO\\_PESSOAS:QUADRO\\_PESSOAL](https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=SGT_GESTAO_PESSOAS:QUADRO_PESSOAL)  
<https://portal.tcu.gov.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/servico/?#!quadro-de-pessoal&cod=341>

UNIVERSIDAD de Harvard (2009), *Measuring Performance*. Harvard Business Press, Estados Unidos de América.



- VAN DORREN, W. *et al.* (2010), *Performance Managment in the public sector*. Routledge, Estados Unidos de América.
- VILLANUEVA, D. (2019) *Abecedario del Liderazgo. Conceptos clave para ejercerlo*. Editorial IEXE, México.
- WEISS, C. (2015) en Maldonado, C., Pérez, G. Editoras, *Antología sobre Evaluación. La construcción de una disciplina*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.
- YARBROUGH, D. *et al.* (2011), *The Program Evaluation Standars. A Guide for Evaluators and Evaluation Users*. Estados Unidos: Sage Publications.



## LEGISLACIÓN CONSULTADA

Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño. Diario Oficial de la Federación. México, 31 de marzo de 2008.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf)

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1824.

Constitución Política de Colombia, Actualizada con los Actos Legislativos a 2015. <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>

Decreto que reforma el artículo 74, Diario Oficial de la Federación, México, 6 de diciembre de 1977.

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la CPEUM (artículos 73, 74, 79, 122, 116 y 134), Diario Oficial de la Federación, México, 07 de mayo de 2008.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Diario Oficial de la Federación, 24 de enero de 2014.

Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley

General de Contabilidad Gubernamental. Diario Oficial de la Federación. México, 18 de julio de 2016, última reforma mayo de 2021 .

Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la CPEUM, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de julio de 1999.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Diario Oficial de la Federación, México, 27 de mayo de 2015.

Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. México, Diario Oficial de la Federación, México, 1978.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1976.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Diario Oficial de la Federación. México, 06 de mayo de 2016.

Ley General de Contabilidad Gubernamental, Diario Oficial de la Federación, México, 12 de noviembre de 2012.

Ley General de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación. México, 1 de junio de 2016.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, Diario Oficial de la Federación, México, 29 de diciembre 1978.



Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, Diario Oficial de la Federación, México, 05 de agosto de 1988.

Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Diario Oficial de la Federación, México, 12 de septiembre de 2001.

Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, Diario Oficial de la Federación, México, 10 de agosto del 2000.



**La Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión**

ordenó la impresión de la obra Control, Evaluación y Auditoría de Desempeño en México de Pablo Angulo Briceño y de David Villanueva Lomelí, impresos sobre papel cultural, supervisados por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación con el apoyo de la Unidad de Evaluación y Control y de los Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados.

**E**n nuestro país la rendición de cuentas, la integridad y el combate a la corrupción requieren de mecanismos que materialicen las estrategias, den curso a las acciones y orienten los resultados a que generen un buen gobierno. Para ello, el control interno, la evaluación y la auditoría de desempeño surgen como elementos necesarios que se tienen que desarrollar y continuar estudiando como insumos para la toma de decisiones y la generación de valor a la sociedad.

En este orden de ideas, la obra parte del hecho de que el control y las evaluaciones formales surgen de modelos y herramientas probadas nacional e internacionalmente, que se apoyan de normas profesionales o referencias conceptuales que les generan una solidez metodológica.

Su contenido se divide en 5 capítulos que presentan los puntos de partida para conocer qué implicaciones tienen las evaluaciones, las similitudes y diferencias con la auditoría gubernamental, los principios de esta última; ejemplos de otras instituciones evaluadoras en seis países; cifras y datos de referencia; así como la articulación que se debe tener con el control interno para fomentar la mejora en la administración pública.

De forma puntual, el libro busca seguir abonando al fortalecimiento del control interno, la evaluación y la auditoría de desempeño, como instrumentos que apunten el combate a la corrupción, la eficacia y la eficiencia en la gestión pública, así como reflexiones que promuevan el análisis, la discusión y el enriquecimiento de prácticas de implementación.



CÁMARA DE  
**DIPUTADOS**  
LXV LEGISLATURA

COMISIÓN DE  
VIGILANCIA  
DE LA ASF

**UEC**