



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

**Tesis para obtener el grado de
Maestra en Economía y Administración Pública**

**LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO, SU PERSPECTIVA EN
QUINTANA ROO.**

Presenta:

ISABEL CORRAL MARTÍNEZ

Directora de tesis:

DRA. RENÉ LETICIA LOZANO CORTÉS

Chetumal, Quintana Roo, Marzo de 2010

ÍNDICE DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN	3
CAPÍTULO 1	6
La Administración Pública en México	6
1.1.-La estructura federal.....	6
1.2.-El Plan Nacional de Desarrollo.....	8
1.3.-Estructura Gubernamental en Quintana Roo	11
1.4.-La Planeación en Quintana Roo.....	12
CAPÍTULO 2	14
Lo particular y lo gubernamental de la Contabilidad y la Auditoría	14
2.1.-Contabilidad y auditoría. Conceptos, base y normatividad	14
2.2.-Contabilidad y Auditoría; su aspecto gubernamental.....	18
2.3.-Concepto de presupuesto.	35
CAPÍTULO 3	39
Auditoría del Desempeño	39
3.1.-La rendición de cuentas como un antecedente.....	39
3.2.-Auditoría de desempeño. Su concepto, normatividad y ejecución.....	52
3.3.- Principales herramientas. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). .	55
3.4.- Experiencias en otras entidades federativas.....	65
CAPÍTULO 4	71
La auditoría del desempeño. Un modelo alternativo en Quintana Roo	71
4.1.-Atribuciones del Órgano Superior de Fiscalización.....	71
4.2.-Limitantes para evaluar el desempeño en el Estado de Quintana Roo.	75
4.3.-De la fiscalización financiera a la evaluación del desempeño.	84
4.4.-Aplicación de indicadores. Una alternativa propuesta para la Evaluación del Desempeño en la Entidad de Fiscalización Superior de la Legislatura Local del Estado de Quintana Roo. (EFSLL).....	88
4.5.-Ventajas de realizar auditorías al desempeño en nuestra entidad.	106
4.6.-Resumen	110
ANEXOS	112
Anexo 1	112
Análisis de Razones Financieras.....	112
Anexo 2	113
Presupuesto de ingresos y egresos que se presenta ante el cabildo de un municipio para su aprobación.....	113
BIBLIOGRAFÍA	114

PRESENTACIÓN

El presente trabajo tiene como propósito la necesidad de contar con instrumentos que permitan evaluar el desempeño en la Administración Pública, esto derivado de los señalamientos de que ha sido objeto.

Cabe mencionar que se presenta un análisis de diversas normas que regulan el desempeño de la función pública, por ello se plasma, en un primer momento, la estructura de la administración pública federal y estatal, de sus planes de gobierno y los objetivos que persiguen.

También contempla los avances en la implementación de un nuevo concepto en la legislación mexicana que es, el de la “Auditoría del Desempeño”, sus avances en las entidades federativas y las reformas a las leyes de fiscalización y rendición de cuentas. En este tipo de trabajos es necesario contar con el personal capacitado para un buen desarrollo de las tareas encomendadas, es por ello que se señalan los requerimientos técnicos y el perfil que debe reunir todo personal que se dedique a la práctica de la auditoría gubernamental (tareas desempeñadas por un contador público o de perfil académico afín).

Se resalta el tema de la Auditoría del Desempeño, como un instrumento que permite medir y evaluar la actuación de los servidores públicos en el desempeño de sus encargos, coadyuvando en una mejor rendición de cuentas y programas de mayor impacto social, cultural y económico a través de diversos indicadores.

Lo destacable es que una vez visualizados los puntos neurálgicos en los que se necesita dar fortaleza a este nuevo instrumento de medición de resultados, emito mis recomendaciones y sugerencias para una buena práctica de la evaluación del desempeño, así como para tener a personal capacitado y especializado en este tipo de trabajos.

También recomiendo una coordinación entre los entes federales y estatales para que se divulgue y se proporcionen todos los instrumentos que se hayan

PRESENTACION

generado, de tal forma que en nuestro ente fiscalizador de la legislatura local se cuente con toda la normatividad aplicable y en su caso las modificaciones pertinentes para su implementación y desarrollo pleno.

PRESENTACION

A mi esencia como ser humano:

Mis padres, mi esposo.

A mi esencia como mujer:

Mis hijas Alanna y Vania.

Hermana, te quiero.

CAPÍTULO 1

La Administración Pública en México

1.1.-La estructura federal.

Con apego absoluto a la ley y al derecho, basado en principios de eficacia, eficiencia, honradez, rendición de cuentas, responsabilidad, transparencia y teniendo como misión la gestión de bienes y servicios públicos, es el poder ejecutivo quien se encarga de ejercer dominio sobre los bienes del Estado para suministrar bienestar y cubrir necesidades sociales a los ciudadanos.

De acuerdo al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Administración Pública Federal, debe ser centralizada y paraestatal, avalando lo dispuesto en su Ley Orgánica, siendo ésta última la que nos indica cuáles organismos integrarán una y cuáles otra; dentro de la Administración Pública Centralizada se encuentran La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, dentro de la administración pública paraestatal se encuadran los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Para atender sus responsabilidades de carácter administrativo el poder ejecutivo federal se apoya en sus organismos de administración centralizada que de acuerdo al artículo 26 de la citada Ley Orgánica son las siguientes:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social

CAPÍTULO 1: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de la Función Pública
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Para auxiliar al ejecutivo federal existen de acuerdo al artículo 45 de la citada ley, organismos descentralizados que son entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Asimismo indica en su artículo 46 que son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

- I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;
- II. Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas.

En lo relativo al Artículo 47, esta señala que los fideicomisos públicos son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

CAPÍTULO 1: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

El Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, se deposita en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, persona que además de cumplir con los requisitos marcados por el artículo 82 constitucional, deberá ser elegido en forma directa en los términos que disponga la ley electoral. El presidente electo al rendir protesta desempeñará el cargo por un periodo de seis años según lo dispuesto en la Constitución Federal, en esta misma se fundamentan las facultades y obligaciones.

1.2.-El Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo 26 constitucional faculta al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan (el cual debe imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación) y los programas de desarrollo.

Lo anterior se reduce a la obligación de elaborar un Plan Nacional de Desarrollo que dentro de los seis primeros meses de gestión el presidente remite al Congreso de la Unión para su examen y opinión.

Es por ello que en el cumplimiento de sus deberes el presidente constitucional se apoya dentro de su misma administración pública centralizada, otorgando atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para coordinar las actividades de planeación nacional de desarrollo, considerando en su elaboración las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y

CAPÍTULO 1: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

comunidades indígenas, actividades que esta Secretaría realiza, adicionales a las funciones propias de recaudación de ingresos, formulación de disposiciones fiscales, manejo de deuda pública y crédito público, formulación del presupuesto de egresos de la federación así como de la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal, entre otras.

Señala el artículo 3 de la Ley de Planeación, que para efectos de la misma, se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.; agregando que mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Atendiendo a lo anterior resalta el hecho de que la misma ley permita la evaluación de los resultados otorgando así la libertad de escudriñar e investigar si las actividades o acciones que se realizan en la administración pública federal son acordes al Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 comprende dentro de su estructura dos elementos importantes, el Desarrollo Humano Sustentable como premisa básica para el desarrollo integral del país, y cinco ejes de política pública de este Plan estrechamente relacionados que son: Estado de Derecho y seguridad., Economía competitiva y generadora de empleos, Igualdad de oportunidades, Sustentabilidad ambiental así como Democracia efectiva y política exterior responsable, (en cada uno de estos ejes se presenta información relevante de la situación del país en el aspecto correspondiente y a partir de ello se establecen sus respectivos objetivos y estrategias. Comprende este Plan 84 objetivos y 360 estrategias).

CAPÍTULO 1: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Se plantean objetivos nacionales y específicos para cada rubro que en conjunto pretenden garantizar la igualdad de oportunidades en cuestiones de impartición de justicia, empleo, derecho a la propiedad, salud, respeto a los derechos humanos, educación, seguridad, vivienda y lo más básico aún alimentación, así como la salvaguarda de la seguridad nacional, la protección del patrimonio natural, entre otros. Asimismo, plantea una política hacendaria eficiente y equitativa, que propone la recaudación y provisión de recursos a las arcas públicas así como la distribución y ejercicio de los mismos para dar cumplimiento a los objetivos establecidos en el Plan.

Sin embargo, el plan no está diseñado solamente para un periodo de 6 años, sino que traza estrategias a largo plazo mencionando el 2030 para consolidarse como un país moderno, es por ello que aclara también que no es trabajo aislado sino de participación y corresponsabilidad entre la sociedad y el gobierno, con la colaboración y comunicación permanente de los municipios, estados y la federación.

El Plan Nacional de Desarrollo considera el presupuesto basados en resultados (pbr) que se revisará en otro capítulo, el presupuesto asignado es para que se desarrollen actividades por medio de una gestión basada en resultados (gbr) ya que ésta nos permite darle un valor público a lo que se hace, ésta gestión por resultado permite la armonización del presupuesto, la planeación, la evaluación y el monitoreo contante de los resultados para evitar desviaciones; permite la calidad en el uso de los recursos públicos, la generación de informes en forma sencilla, útil y a bajo costo así como la toma de decisiones por parte de los gestores sociales. Se da entonces en fuerte vínculo entre estos dos conceptos ya que la gestión basada en resultados no puede darse en forma aislada sino a través de un presupuesto con políticas y estrategias orientadas al cambio con liderazgo gerencial que permita el logro óptimo de los objetivos. El PND se interrelaciona en forma tal que el esfuerzo por lograr metas y objetivos en cada uno de los programas de forma individual en cada una de las instituciones al conjuntarlos se logra un objetivo nacional.

1.3.-Estructura Gubernamental en Quintana Roo

La Constitución Política del Estado de Quintana Roo señala en su artículo 92 que la Administración debe ser centralizada y paraestatal, en corresponsabilidad con el artículo 2 de la Ley Orgánica; la cual separa en forma específica los organismos que están integrados en una y en otra, observándose que adopta la estructura de la administración federal por ser parte de los Estados Unidos Mexicanos, como lo señalan ambas constituciones.

La Administración Pública Centralizada está integrada por la Gubernatura Estatal, la Oficialía Mayor, La Procuraduría General de Justicia y las siguientes secretarías:

- De Gobierno;
- De Planeación y Desarrollo Regional;
- De Hacienda;
- De Desarrollo Urbano y Medio Ambiente;
- De Desarrollo Económico;
- De Desarrollo Agropecuario, Rural e Indígena;
- De Educación;
- De Cultura;
- De Salud;
- De Turismo;
- De la Contraloría,
- De Infraestructura y Transporte; y
- De Seguridad Pública.

El Poder Ejecutivo se ejerce por una sola persona denominado: "Gobernador del Estado de Quintana Roo", quien además de cumplir con los requisitos señalados por el artículo 80 constitucional es electo en forma universal, libre, secreta, directa, uninominal y por mayoría relativa en todo el territorio del Estado. El gobernador electo al rendir protesta desempeñará el cargo por un periodo de seis años según lo dispuesto en la Constitución del Estado, en esta misma se fundamentan las facultades y obligaciones.

El Gobernador del Estado se auxilia de las entidades que integran la administración pública paraestatal siendo éstos los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos Públicos.

1.4.-La Planeación en Quintana Roo

La Constitución Política del Estado de Quintana Roo establece obligaciones para el gobernador entre ellas promover el desarrollo económico, planificar el crecimiento de los centros urbanos dotándolos de los servicios necesarios, mejorar las condiciones económicas sociales de vida de los campesinos, entre otras, así como llevar a efecto la finalidad del Estado, establecida en el artículo 9 que es procurar y promover la participación de todos los ciudadanos en los procesos que regulan la vida de la comunidad por medio de las formas que establezcan las Leyes respectivas...; es por ello que se requiere diseñar objetivos y planes a largo plazo que marquen las directrices a seguir para lograr el cometido o encomienda, lo cual se obtiene al dotar a los habitantes del territorio estatal de igualdad de oportunidades independientemente del área o municipio que habiten.

El diseño de objetivos y planes se consolida en la Ley Orgánica de Planeación de Quintana Roo la cual nos indica que la planeación debe llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral de la entidad y tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la propia del Estado, lo anterior de acuerdo al artículo 2 de la misma Ley.

Entonces se responde a la obligación de elaborar un Plan Estatal de Desarrollo que dentro de los cuatro primeros meses de gestión el gobernador remite a la Legislatura local para su conocimiento y opinión.

CAPÍTULO 1: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

El plan estatal de desarrollo presentado para el periodo 2005-2011 consta de 4 ejes importantes los cuales son: Desarrollo Institucional, Desarrollo Ambiental Sustentable, Desarrollo Económico Sostenible y Desarrollo Social Incluyente. Este plan contempla y queda supeditado a la evaluación y seguimiento, para rendirle cuentas claras a los habitantes del estado y en consecuencia pueda hacerlos partícipes en el ajuste de las políticas públicas con las que se pretende elevar la calidad de vida de los ciudadanos.

Los objetivos a lograr son similares a los objetivos nacionales formulados específicamente para la entidad y destacan entre ellos los de salud, seguridad, empleo, respeto a los derechos humanos, educación, procuración de justicia, protección civil, alimentación, combate a la corrupción entre otros.

Es importante mencionar que también considera allegarse de recursos monetarios para llevar a cabo las actividades encauzadas a dar pleno cumplimiento a los objetivos planteados en la búsqueda de la satisfacción de necesidades de carácter colectivo, mediante la inversión en infraestructura, disminución del costo de recaudación, una política tributaria equitativa y racional, optimización del gasto público, aplicación de austeridad, disciplina y transparencia así como la consolidación de la estructura programática para la planeación, elaboración, ejercicio, evaluación y control del presupuesto, que genere crecimiento en la inversión pública integrando también el fomentar la producción local tanto natural (del campo) como industrializada (empresas de transformación) y lo más importante de nuestra entidad, el turismo, no sin antes contemplar la preservación de las riquezas naturales.

CAPÍTULO 2: LO PARTICULAR Y LO GUBERNAMENTAL DE LA CONTABILIDAD Y LA AUDITORÍA

CAPITULO 2

Lo particular y lo gubernamental de la Contabilidad y la Auditoría

2.1.-Contabilidad y auditoría. Conceptos, base y normatividad

Es común, que el concepto de auditoría se relacione directamente con verificar los registros contables que las empresas y personas civiles efectúan como resultado de sus operaciones de negocios y transacciones de compraventa; esto generalmente se ha ligado también a que debe ser llevado a efecto por los profesionistas de la contaduría pública. Sin embargo, la actividad que conlleva la auditoría, el trabajo que implica, los procesos de los que requiere, el alcance, los resultados y la transformación que se genera a partir de ella (sobre todo en empresas lucrativas) ha generado que esta disciplina se aplique en diversos ámbitos, adaptándose sin olvidar sus bases y procedimientos a la informática, la ingeniería, la energética y el medio ambiente, por mencionar solo algunos y son especialistas en cada una de estas materias los responsables de auditar.

Nos preguntamos entonces ¿qué es la auditoría?, ¿De qué requiere? y ¿para qué se realiza?, al respecto encontramos diversos conceptos que a través del tiempo se han ido complementando y modificando, ligándola a términos monetarios y patrimoniales, en búsqueda de resultados para mejorar una actuación, para tomar decisiones, para obtener mayores utilidades, para cumplir con obligaciones hacendarias, para hacer eficiente el uso los recursos de cualquier índole, etc.

“El concepto proviene del latín *audire* (“oír”), que hace referencia a la forma en que los primeros auditores cumplían con su función (escuchaban y juzgaban la verdad o falsedad de lo que era sometido a su verificación)”. En la Página web definicion.de/auditoria/ nos la define como: “La auditoría es la actividad por la cual se verifica la corrección contable de las cifras de los estados financieros; es la revisión misma de los registros y fuentes de contabilidad para determinar la razonabilidad de las cifras que muestran los estados financieros emanados de ellos”. (Mendívil, 1995: 15).

CAPÍTULO 2: LO PARTICULAR Y LO GUBERNAMENTAL DE LA CONTABILIDAD Y LA AUDITORÍA

En sí, no es decirle a los gestores o administradores que hacer, ni como registrar sus cifras contables en un estado financiero; es analizar lo ya hecho, verificar si se hizo en forma correcta y plantear propuestas de mejora, es verificar el apego a las normas y políticas en las que se basa la operación de cualquier organización para obtener resultados óptimos que traducidos en cifras van a delimitar la permanencia, transformación o desaparición de la misma, independientemente de su giro o actividad.

A definición propia, Auditoría es la obtención de información normativa y contable de una organización que independientemente de su giro tiene un objeto de ser, para determinar su veracidad mediante la evaluación y comprobación de sus estados financieros con la finalidad de emitir una opinión.

La auditoría al igual que otras disciplinas, para poder efectuarse requiere de *normas y técnicas*, en este caso nos enfocaremos a la auditoría aplicada a estados financieros (estos son documentos que presentan la situación financiera de una empresa e indican su capital, obligaciones monetarias y fiscales a una fecha determinada. En México de acuerdo a la normatividad vigente se deben elaborar en forma anual o año calendario), sin que esto indique que las fases y normas de la misma no sean aplicables a otros tipos de auditoría. Los estados financieros básicos (Meigs, Williams), que se deben elaborar y presentar son el balance general, estado de resultados, estado de cambios en el patrimonio, estado de cambios en la situación financiera y estado de flujos de efectivo.

La contabilidad “Arte, ciencia, interpretación y métodos utilizados para registrar todas las transacciones que afectan a la situación financiera de una empresa u organización”. (*Diccionario de Administración y Finanzas – Océano / Centrum*), es la acción de plasmar información en los estados financieros, no es otra cosa, que el reflejo de las operaciones y transacciones que las empresas u organizaciones realizan traducidas en cifras. La contabilidad es una disciplina que permite la toma de decisiones por lo que debe ser útil, confiable, y provisional (principales características) es por ello que se apoya y se rige por los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (de aceptación general

CAPÍTULO 2: LO PARTICULAR Y LO GUBERNAMENTAL DE LA CONTABILIDAD Y LA AUDITORÍA

por ser aprobados y emitidos oficialmente por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C.; al igual que sus modificaciones) que reformados y adaptados a los requerimientos contables actuales se transformaron para ser los Postulados Básicos de Contabilidad (emitidos por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos y vigentes a partir del 1º. De enero de 2006).

Los principios de contabilidad son las bases o cimientos que determinan el ente económico y el registro de las operaciones y la presentación de las mismas en un estado financiero.

Cuadro 2.1.- Comparación de los *Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados y los Postulados Básicos de Contabilidad, ambos emitidos por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C.
Fuente: Elaboración propia.

	PCGA*	Postulados básicos de contabilidad
Del ambiente económico	Entidad	Entidad económica
De la base de cuantificación	Valor histórico original	Valuación
	Dualidad económica	Dualidad económica
	Negocio en marcha	Negocio en Marcha
	Realización contable	Devengación contable
	Periodo Contable	Asociación de costos y gastos con ingresos generados
De la información	Importancia relativa	
	Consistencia (Comparabilidad)	Consistencia (Comparabilidad)
	Revelación suficiente	
		Sustancia económica
		Integridad

Derivado de la exigencia de mantenerse a la vanguardia internacional se ha tenido que ir reformando e investigando más acerca de la normatividad

CAPÍTULO 2: LO PARTICULAR Y LO GUBERNAMENTAL DE LA CONTABILIDAD Y LA AUDITORÍA

contable, por lo que los principios de contabilidad generalmente aceptados se han cambiado por el de Normas de Información Financiera.

Las técnicas de auditoría “son los métodos prácticos de investigación y prueba que el contador público utiliza para lograr la información y comprobación necesarias para poder emitir su opinión profesional” ¹

Los procedimientos es la aplicación en conjunto de esas técnicas. Mencionadas anteriormente las normas de auditorías son cualidades que el contador público debe poseer para poder desempeñar una auditoría que van desde su capacidad intelectual hasta su experiencia y apariencia como se dice comúnmente “no solo ser sino parecer”.

Las normas de auditoría “son los requisitos mínimos de calidad relativos a la personalidad del auditor, al trabajo que desempeña y a la información que rinde como resultado de ese trabajo”².

Lo anterior se integra de diversos componentes que se presentan en forma enunciativa sin pretender conceptualizar en extremo.

Cuadro 2.2.- Presentación de las Normas y Técnicas de Auditoría, ambas emitidas por el Comité de Normas y Procedimientos de Auditoría del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C.

Fuente: Elaboración propia.

Normas de Auditoría		Técnicas de auditoría	
Personales	Entrenamiento técnico y capacidad profesional	aplicables al estudio de los estados financieros	Estudio general
	Cuidado y diligencia profesionales		Análisis
	Independencia mental		Inspección
De ejecución del trabajo	Planeación y supervisión		Confirmación

¹ Comité de Normas y Procedimientos de Auditoría del Instituto Mexicano de Contadores Públicos. A.C

² Comité de Normas y Procedimientos de Auditoría del Instituto Mexicano de Contadores Públicos. A.C.

**CAPÍTULO 2: LO PARTICULAR Y LO GUBERNAMENTAL
DE LA CONTABILIDAD Y LA AUDITORÍA**

Normas de Auditoría		Técnicas de auditoría	
	Estudio y evaluación del control interno		Investigación
	Obtención de evidencia suficiente y competente		Declaraciones
De información	Relación con los estados financieros y responsabilidad		Certificación
	Aplicación de los principios de contabilidad (postulados)		observación
	Consistencia en la aplicación de los principios de contabilidad (postulados)		Cálculo
	Suficiencia de las declaraciones informativas		
	Salvedades		
	Negación de opinión		

2.2.-Contabilidad y Auditoría; su aspecto gubernamental

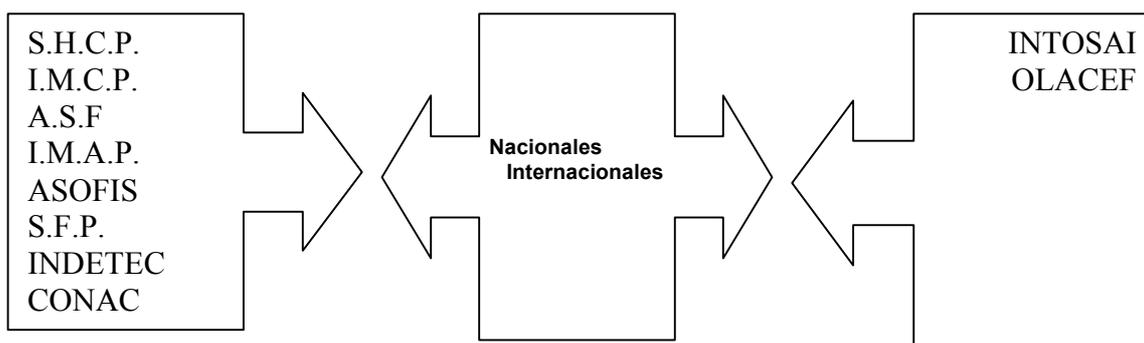
Tanto la contabilidad como la auditoría tienen su aplicación en el ámbito gubernamental, tomando como base las normas y los principios y/o postulados aplicables a lo particular, de modo que se tenga un control del ingreso y del gasto sobre todo del ejercicio presupuestal que año con año se destina a la administración pública federal, estatal y municipal para su gasto corriente e inversión.

CAPÍTULO 2: LO PARTICULAR Y LO GUBERNAMENTAL DE LA CONTABILIDAD Y LA AUDITORÍA

Los términos que se utilizan en su mayoría coinciden con lo privado, sin embargo, órganos gubernamentales y asociaciones nacionales e internacionales, han unido sus esfuerzos, capacidad y experiencia, para plantear propuestas que mejoren la evaluación y fiscalización de la contabilidad de la hacienda pública (incluso iniciativas de leyes que regulan el correcto ejercicio del gasto público y el actuar de los servidores públicos que ejecutan recursos del erario), así mismo, se han efectuado innumerables estudios para poder emitir una normatividad interna que regule desde el requerimiento profesional, sus responsabilidades y la conducta de la persona que habrá de desarrollar una auditoría gubernamental, hasta la forma en que deberán entregar los resultados, todo esto con la finalidad de apoyar a la administración pública en el sentido de poder contribuir a garantizar que las acciones de los servidores de la misma se conducen bajo la más estricta legalidad y a tomar decisiones que redunden en la mejor distribución del beneficio social en respuesta a la carga impositiva.

Gráfico 2.1.- Organismos y asociaciones civiles nacionales e internacionales que aportan investigaciones o elaboran y aplican normatividad en la Contabilidad y la Auditoría Gubernamentales.

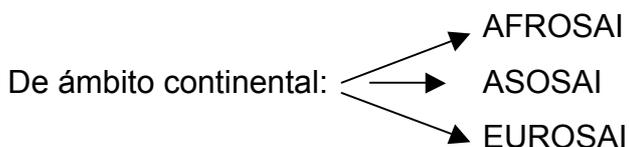
Fuente: Elaboración propia.



Vale la pena mencionar que existen diversas organizaciones de entidades de fiscalización superior con objetivos comunes a las organizaciones ya descritas en los demás continentes los cuales son:

CAPÍTULO 2: LO PARTICULAR Y LO GUBERNAMENTAL DE LA CONTABILIDAD Y LA AUDITORÍA

Gráfico 2.2.- Organismos internacionales de fiscalización superior.
Fuente: A.S.F.



En respuesta al apoyo y participación de diversos organismos, en su artículo 33 la LGCG indica que la contabilidad gubernamental deberá permitir la expresión fiable de las transacciones en los estados financieros y considerar las mejores prácticas contables nacionales e internacionales en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización.

Señala la Ley de presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que es atribución de la Secretaría de la Función Pública el expedir o emitir normatividad en materia de fiscalización gubernamental con opinión de la Auditoría Superior de la Federación, y son avaladas tanto por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos A. C. y por el Instituto Mexicano de Auditores Internos A.C. ; en tanto no se opongan a las particulares y se asuma la responsabilidad de la dimensión social y su interés de información de la población.

Atendamos entonces a los conceptos que van regir a los entes públicos en sus operaciones, inversiones y acciones y a los organismos que son los responsables de evaluarlos.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental publicada en diciembre 2008 (que dejó sin efectos diversas disposiciones de la Ley federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria), en la fracción IV de su artículo 4 define la contabilidad gubernamental como: “la técnica que sustenta los sistemas de contabilidad gubernamental y que se utiliza para el registro de las transacciones que llevan a cabo los entes públicos, expresados en términos monetarios, captando los diversos eventos económicos identificables y cuantificables que afectan los bienes e inversiones, las obligaciones y pasivos, así como el propio patrimonio, con el fin de generar información financiera que

CAPÍTULO 2: LO PARTICULAR Y LO GUBERNAMENTAL DE LA CONTABILIDAD Y LA AUDITORÍA

facilite la toma de decisiones y un apoyo confiable en la administración de los recursos públicos”.

La contabilidad gubernamental se define como "la técnica que registra sistemáticamente las operaciones que realizan las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como los sucesos económicos identificables y cuantificables que les afecten, con el objeto de generar información financiera, presupuestal, programática y económica que facilite a los usuarios la toma de decisiones". (Sobre la contabilidad gubernamental) /robles.mayo...

De ahí es conveniente mencionar que ambos conceptos hacen referencia a la generación de información financiera para la toma de decisiones, la expresión de operaciones y acciones en términos monetarios y que se refieren a lo gubernamental.

Los principios de contabilidad gubernamental (Propuestos en sus inicios por la Subsecretaría de Evaluación de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto y avalados y emitidos por la Comisión de Principios de Contabilidad del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C.), también se han adaptado a los cambios y requerimientos que conlleva el mantener información confiable que permita a los gobernantes la toma de decisiones, por lo que se han emitido ya los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental señala en su artículo 22. Que “los postulados tienen como objetivo sustentar técnicamente la contabilidad gubernamental, así como organizar la efectiva sistematización que permita la obtención de información veraz, clara y concisa”; continua diciendo en su párrafo segundo “los entes públicos deberán aplicar los postulados básicos de forma tal que la información que proporcionen sea oportuna, confiable y comparable para la toma de decisiones”.

CAPÍTULO 2: LO PARTICULAR Y LO GUBERNAMENTAL DE LA CONTABILIDAD Y LA AUDITORÍA

Cuadro 2.3.- Comparativo de los *Principios de Contabilidad Gubernamental Generalmente Aceptados emitidos por la Comisión de Principios de Contabilidad del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., y los Postulados básicos de Contabilidad Gubernamental emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable. Fuente: Elaboración propia.

	PCGGA*	Postulados básicos de contabilidad gubernamental
Delimitan al ente y asumen su continuidad	Ente	Ente público
	Existencia permanente	Existencia permanente
Que establecen requisitos del sistema	Periodo contable	Periodo contable
	Revelación suficiente	Revelación suficiente
	Importancia relativa	Importancia relativa
	Integración de la información	Integración de la información
Que establecen la vinculación financiera y presupuestaria	Control presupuestario	Control presupuestario
Que fijan las bases para el reconocimiento contable de operaciones y eventos	Base de registro	Base en devengado
	Costo histórico	Costo histórico
		Dualidad económica
	Cuantificación en términos monetarios	Cuantificación en términos monetarios
	Consistencia	Consistencia
Que delimitan el marco jurídico consustancial	Cumplimiento de disposiciones legales	Cumplimiento de disposiciones legales

CAPÍTULO 2: LO PARTICULAR Y LO GUBERNAMENTAL DE LA CONTABILIDAD Y LA AUDITORÍA

Los postulados básicos de contabilidad gubernamental cuya finalidad es uniformar los métodos procedimientos y prácticas contables, se publicaron por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en diciembre de 2007 con vigencia a partir de 2008.

Como consecuencia de la aprobación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental el Consejo Nacional de Armonización Contable emitió los postulados básicos los cuales fueron aprobados y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2009.

Cabe hacer la aclaración de que los postulados emitidos por las dos instancias mencionadas pueden ser utilizados por la administración pública federal durante 2008 y 2009, siempre y cuando sea homogénea su aplicación. Sin embargo, los emitidos por la SHCP solo serán aplicables máximo hasta el 30 de abril de 2010 puesto que a partir del 01 de mayo de 2010 el Consejo de Armonización Contable será quien rija todo lo dispuesto en materia de contabilidad gubernamental.

La auditoría gubernamental es una herramienta que apoya a los responsables de la administración pública, promoviendo el irrestricto apego a la normatividad, a los planes, y presupuestos; es una herramienta para informar a los gobernados del destino de la recaudación tributaria y de la traducción de ésta en beneficios públicos.

La Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A. C. (ASOFIS) tomando como base los criterios del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, INDETEC, define en su Manual de Contabilidad Gubernamental a la auditoría como “Técnica destinada a captar, clasificar, registrar, resumir, comunicar e interpretar la actividad económica, financiera, administrativa, patrimonial y presupuestaria del Estado. Registro sistematizado de operaciones derivadas de los recursos financieros asignados a instituciones de la administración pública, se orienta a la obtención e interpretación de los resultados y sus respectivos estados financieros que muestran la situación patrimonial de la administración pública”.

CAPÍTULO 2: LO PARTICULAR Y LO GUBERNAMENTAL DE LA CONTABILIDAD Y LA AUDITORÍA

La auditoría gubernamental por lo tanto, también se efectúa en base a normas y técnicas utilizadas en la auditoría particular, que adaptadas al ámbito gubernamental y autorizadas por los órganos facultados para ello permiten la verificación y evaluación entre otros del ejercicio del gasto, el desempeño de los servidores públicos y la recaudación de carácter impositivo.

Para el desarrollo de este trabajo proyectamos el actuar de los servidores públicos, no de los responsables de la gestión administrativa sino los servidores responsables de realizar la auditoría gubernamental, quienes deben conducirse con la mayor observancia al Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, al Código de Conducta de los Servidores Públicos de la Auditoría Superior de la Federación, así como a las Normas Generales de Auditoría, en el caso de los entes de fiscalización de las legislaturas locales estos se regirán por sus respectivas normatividades y aplicarán a falta de ello en forma supletoria la legislación federal.

El servidor público de acuerdo a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el desempeño de su empleo como auditor de fiscalización tiene las siguientes obligaciones:

- a) Cumplir con el trabajo que le fue conferido si hacer actos u omisión que causen la deficiencia de sus servicio o el abuso del ejercicio del mismo en propio beneficio;
- b) Formular y ejecutar los planes de auditoría y apegarse a la normatividad que regule el ejercicio de recursos públicos y
- c) Utilizar los recursos asignados exclusivamente en el desempeño de su encomienda.

Las Normas Generales de auditoría pública, establecen los requisitos mínimos que deberá observar el auditor publico en el desahogo de sus programas de auditoría, con el objeto de contribuir al proceso de cambios estructurales que vive y demanda el país vigilando el uso eficiente de los recursos públicos y el

CAPÍTULO 2: LO PARTICULAR Y LO GUBERNAMENTAL DE LA CONTABILIDAD Y LA AUDITORÍA

cumplimiento oportuno, transparente y veraz del rendimiento de cuentas a la ciudadanía.

Las Normas Generales de Auditoría Pública competen no solo al nivel operativo que es el responsable de ejecutar directamente la auditoría “trabajo de escritorio”, sino a todo el personal aún a aquel que por su nivel jerárquico solo le corresponde emitir una orden de auditoría o tomar decisiones respecto del informe de la misma. Las normas garantizan que los auditores:

1. Preserven su independencia mental;
2. Posean los conocimientos técnicos y capacidad profesional para cada situación particular,
3. Cumplan con la aplicación de las normas de ejecución del trabajo, informe y seguimiento, y
4. Se sujeten a un programa de capacitación y autoevaluación buscando la excelencia en su trabajo.

Respecto a las técnicas utilizadas en la auditoría son las mismas que utiliza cualquier auditoría a estados financieros.

CAPÍTULO 2: LO PARTICULAR Y LO GUBERNAMENTAL DE LA CONTABILIDAD Y LA AUDITORÍA

Cuadro 2.4.- Normas y Técnicas de Auditoría aplicables al ámbito gubernamental emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Fuente: Elaboración propia.

Normas de Auditoría		Técnicas de auditoría	
Personales	Independencia mental		
	Conocimiento técnico y capacidad profesional	Aplicables al estudio de los estados financieros	Estudio general
	Cuidado y diligencia profesionales		Análisis
			Inspección
De ejecución del trabajo	Planeación		Confirmación
	Sistemas de control interno		Investigación
	Supervisión del trabajo de auditoría		Declaraciones
	Obtención de evidencia suficiente y competente		Certificación
	Papeles de trabajo		Observación
	Tratamiento de irregularidades		Cálculo
Informe de auditoría y su seguimiento	Informe		
	Seguimiento de las recomendaciones		

CAPÍTULO 2: LO PARTICULAR Y LO GUBERNAMENTAL DE LA CONTABILIDAD Y LA AUDITORÍA

Las normas personales se refieren a la integridad y autonomía con las que se debe conducir el auditor público, es decir éste no debe tener impedimento alguno para actuar con imparcialidad; entre los impedimentos principales de la independencia mental encontramos:

- a) Relaciones oficiales, profesionales, personales o financieras con el personal del o las áreas administrativas a revisar.
- b) Responsabilidad previa en las decisiones o en la administración de las operaciones o actividades que se revisarán.
- c) Prejuicios que resulten de prestar servicios o de guardar lealtad ante determinada persona, grupo de personas, asociaciones, organismos o de actividades en las que el auditor se vea afectado o beneficiado;
- d) Interés económico directo o indirecto.
- e) Interferencia o acción externa al órgano fiscalizador o al auditor público que en forma improcedente o imprudente limiten el alcance de una auditoría o modifique su enfoque.
- f) Influencia externa en la selección o aplicación de técnicas y procedimientos de auditoría, selección de muestras, asignación de personal o emisión de opiniones o recomendaciones.
- g) Restricciones de los fondos u otros recursos que se suministren al órgano fiscalizador que puedan limitar su capacidad para cumplir las responsabilidades a su cargo.
- h) Influjo que haga peligrar la permanencia del auditor en su puesto de trabajo por motivos ajenos a su capacidad profesional o a la necesidad de sus servicios.

CAPÍTULO 2: LO PARTICULAR Y LO GUBERNAMENTAL DE LA CONTABILIDAD Y LA AUDITORÍA

- i) En el caso de que aun existiendo alguna limitación el auditor público se viere obligado a realizar auditoría hará constar en su informe la situación en que se encuentra.

La norma personal relativa al conocimiento técnico, se refiere a los conocimientos adquiridos a través de la escolaridad que le permita entender, interpretar y ejecutar los programas, normatividad y servicios que conlleva el ámbito gubernamental, es la experiencia otro atributo que le va a permitir el evaluar y juzgar actos u omisiones que resulten de la auditoría. Aún así el auditor debe capacitarse constantemente (requisito para obtener una certificación y efectuar auditorías de calidad), allegándose además de la capacitación que le corresponde a su órgano fiscalizador suministrarle, de seminarios, revistas especializadas, certificaciones, entre otros.

Dentro de las normas personales que conlleva el ser auditor público se debe cumplir con:

- a) Conocimiento de métodos y técnicas aplicables a la auditoría pública así como los estudios, experiencia y capacitación necesaria para aplicarlos en las auditorías a su cargo.
- b) Nociones de los organismos programas, actividades y funciones gubernamentales.
- c) Habilidad para comunicarse con claridad y eficacia tanto en forma oral como escrita.
- d) La práctica necesaria para desempeñar el tipo de trabajo de auditoría encomendado, por ejemplo, expertos en muestreo estadístico, personal competente en auditoría de sistemas, peritos en ingeniería, etc.

El cuidado y diligencia profesionales (norma personal) requieren de aplicar correctamente las técnicas y procedimientos, de poner especial énfasis en las actividades que se realizar en la ejecución del programa de revisión,

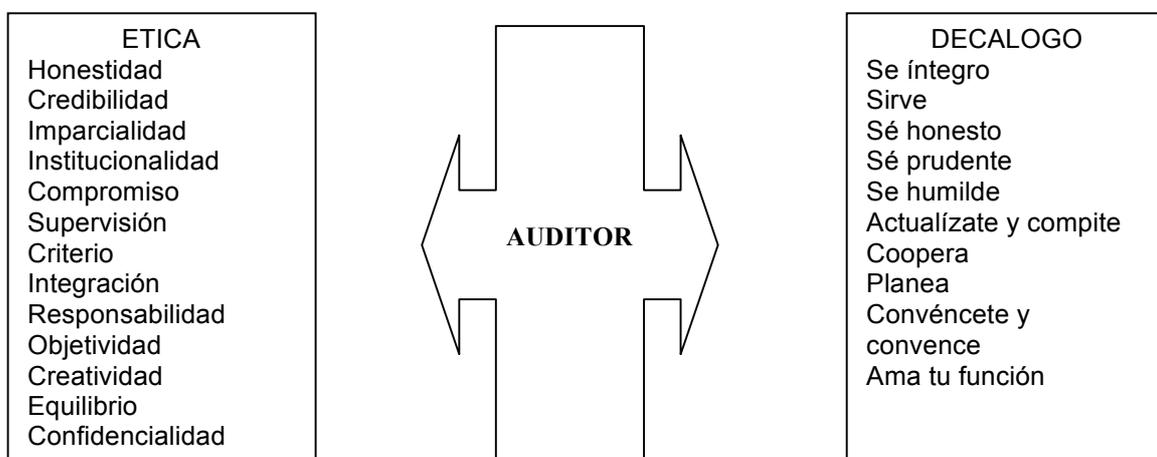
CAPÍTULO 2: LO PARTICULAR Y LO GUBERNAMENTAL DE LA CONTABILIDAD Y LA AUDITORÍA

mencionándose que la falta de cuidado y esmero en su trabajo implican responsabilidades administrativas.

El auditor que se desempeña en el ámbito público se rige por un código de ética (de la ASF) y se apoya en un decálogo (del ICJC) que de manera enunciativa integra lo siguiente:

Gráfico 2.3.- Principios del Código de Ética emitido por la Auditoría Superior de la Federación y el Decálogo del auditor emitido por el Instituto de Censores Jurados de España.

Fuente: elaboración propia.



Las normas de ejecución del trabajo incluyen a la planeación, ésta comprende sus objetivos, metodología, objetivos, personal designado y sus funciones antes, durante y después del proceso, periodo, etc., al planear el auditor debe:

- Comprender las actividades que va a auditar a través del conocimiento que adquirirá por medio de la investigación y observación que efectúe al planear la auditoría.
- Tomar en cuenta las necesidades de los usuarios potenciales del informe de auditoría ya que las consideraciones de calidad y cantidad son factores esenciales para determinar la importancia, mediante los que se incluyen:
 - Objetividad y sensibilidad de la actividad bajo examen,
 - Originalidad de la actividad y cambios en sus condiciones.

CAPÍTULO 2: LO PARTICULAR Y LO GUBERNAMENTAL DE LA CONTABILIDAD Y LA AUDITORÍA

- Papel de la auditoría al proporcionar información que pueda mejorar la responsabilidad ante el público y la toma de decisiones.
- Nivel y extensión de la revisión u otras formas de supervisión independiente.

Otra norma de ejecución es el sistema de control interno que incluye los procesos de planeación, organización, políticas, métodos y procedimientos que apoyan al auditor y le permiten un mejor entendimiento de los controles implementados por la administración y sus objetivos (entre más eficiente es el control interno, mayor es la confianza en la información y es menor la profundidad en las pruebas de auditoría y viceversa), el control interno se clasifica:

1. Operaciones del programa,
2. Validez y confiabilidad de la información,
3. Cumplimiento de las leyes y disposiciones administrativas, y
4. Salvaguarda de recursos.

La supervisión del trabajo de auditoría es una línea de mando que se otorga por lo general al auditor de mayor experiencia y capacidad profesional, éste se debe asegurar que los trabajos que implica la auditoría se realicen con apego a las normas establecidas, en caso contrario debe instruir al personal para reforzar el equipo y asignar tareas de acuerdo al grado de experiencia de cada uno, conciliar diferencias, el trabajo del supervisor es además verificar y organizar los papeles de trabajo, hacer anotaciones que complementen las cédulas de observaciones, preparar el informe de auditoría y hasta emitir una evaluación del actuar de los auditores.

Los auditores se deben apegar también a la norma denominada evidencia, lo cual no es otra cosa que reunir una “prueba” de lo que se manifiesta en un informe, ésta debe caracterizarse por ser suficiente, competente, pertinente y relevante, (por lo general se aplica en forma de muestreo aleatorio) para fundamentar cualquier juicio o información que esté en riesgo de ser rechazada o invalidada. La evidencia puede ser física (gráficas, fotografías, dispositivos,

CAPÍTULO 2: LO PARTICULAR Y LO GUBERNAMENTAL DE LA CONTABILIDAD Y LA AUDITORÍA

etc.), documental (contratos, registros contables, facturas y notas, etc.), testimonial (que se obtiene de cuestionar a terceras personas de alguna operación sujeta a investigación) y analítica (derivada de cálculos, comparaciones, etc.).

No menos importante, es la norma relativa a los papeles de trabajo (los cuales no deben presentar borriones ni sobre escrituras y deben ser legibles) que consiste en mantener los registros (documentales y sistematizados) de los trabajos realizados, que indique los procedimientos, las pruebas, resultados, observaciones, entre otras y que sirvan de soporte y evidencia en caso de juicios legales y/o administrativos. Los papeles no son propiedad de quien los elabora sino de la institución para la que se desempeña y deben ser utilizados bajo estricta confidencialidad exceptuando cuando una autoridad judicial solicite su análisis o verificación.

Las principales características que deben reunir los papeles de trabajo son:

- a) Su afinidad con sus catálogos de observaciones,
- b) Contener fechas, índices, marcas de auditoría y referencias o “cruces” entre cédulas y fuentes de información de las mismas,
- c) Contener el nombre del auditor y del supervisor con sus respectivas firmas,
- d) Mantener un orden lógico con los estados financieros en su respectivo archivo,
- e) Indicar en las cédulas y papeles el motivo de su elaboración en forma concreta, correcta y legible.

El tratamiento de irregularidades se derivan de la evaluación del control interno, teniendo la intuición suficiente el auditor para detectar irregularidades potenciales, contingencias relacionadas con modificaciones administrativas,

CAPÍTULO 2: LO PARTICULAR Y LO GUBERNAMENTAL DE LA CONTABILIDAD Y LA AUDITORÍA

registros inadecuados, personal incompetente en puestos claves de la administración, situaciones externas después del cierre de los estados financieros, por mencionar solo algunos.

Las normas que van a determinar la forma en que se presentarán los resultados y el seguimiento que se darán a éstos incluyen como punto principal las características que debe reunir el informe final. En la presentación de informes de auditoría se considera la forma, el contenido y la distribución de los mismos.

La forma de presentación del informe es por escrito considerando los siguientes lineamientos:

- a) **Oportunidad.** Deberán emitirse lo más pronto posible para que la información pueda utilizarse oportunamente por los servidores públicos correspondientes.
- b) **Completo.-** Deberá contener toda la información necesaria para cumplir con los objetivos de la auditoría, permitiendo una comprensión adecuada y correcta de los asuntos que se informen y que satisfagan los requisitos del contenido.
- c) **Exactitud.-** La exactitud requiere que la evidencia presentada sea verdadera y que los hallazgos sean correctamente expuesto.
- d) **Objetivo.-** El informe de auditoría deberá prepararse sin prestarse a interpretaciones erróneas, exponiendo los resultados con imparcialidad, evitando la tendencia a exagerar o enfatizar el desempeño deficiente.
- e) **Convinciente.-** los resultados de auditoría deberán corresponder a sus objetivos, los hallazgos se presentarán de una manera persuasiva y las recomendaciones y conclusiones se fundamentarán en los hechos expuestos.

CAPÍTULO 2: LO PARTICULAR Y LO GUBERNAMENTAL DE LA CONTABILIDAD Y LA AUDITORÍA

- f) **Claridad.-** Deberá redactarse en un lenguaje sencillo, es decir de fácil lectura y entendimiento y desprovisto de tecnicismos para facilitar la comprensión.

- g) **Conciso.-** El informe deberá ser concreto, por lo que no será más extenso de lo necesario para transmitir el mensaje, ya que el exceso de detalles distrae la atención y puede ocultar el mensaje o confundir al lector.

- h) **Utilidad.-** Deberá aportar elementos que propicien la optimización del uso de los recursos y el mejoramiento de la administración.

Para la presentación de los informes en cuanto a su contenido se requiere:

- a) Objetivos, alcance y metodología, indicando la profundidad y cobertura del trabajo que se haya realizado para lograr los objetivos, explicar claramente las técnicas que se aplicaron para obtener la evidencia y los resultados y describir los criterios, indicadores y métodos de muestreo.

- b) Resultados de auditoría.- se presentarán con claridad los hallazgos significativos que hayan sido determinados con la información suficiente, competente y relevante que facilite su comprensión y que su exposición sea convincente y objetiva.

- c) Recomendaciones, éstas son acciones específicas que van dirigidas a quien corresponda emprenderlas, por lo que los auditores deberán emprenderlas en sus informes, cuando basadas en hechos reales, se demuestra que existe la posibilidad de mejorar la operación y el desempeño.

- d) Declaración sobre normas de auditoría, declarará en su informe que el trabajo se llevó a cabo de acuerdo con las normas de auditoría.

CAPÍTULO 2: LO PARTICULAR Y LO GUBERNAMENTAL DE LA CONTABILIDAD Y LA AUDITORÍA

- e) Cumplimiento de las disposiciones jurídico administrativa, presentar casos importantes en los que haya habido incumplimiento.
- f) Incumplimiento.- informar sobre incumplimiento para evaluar su frecuencia y consecuencias.
- g) Presentación de ilícitos, los auditores son responsables de informar de actos indebidos, en forma inmediata al titular de su órgano fiscalizador.
- h) Controles de administración, se informará de los sistemas de control y las deficiencias significativas encontradas durante el proceso de revisión.
- i) Opiniones de los funcionarios auditados, si el servidor público fiscalizado realiza aclaraciones o emite opiniones de los hallazgos deberá plasmarse en el informe.
- j) Reconocimiento de logros notables, se incluirán los logros importantes en la ejecución de la auditoría, especialmente cuando las medidas adoptadas para mejorar un área pueda aplicarse en otras.
- k) Asuntos que requieran de estudio adicional, se especificarán todos los asuntos importantes, que requieran consideración especial para la planeación del trabajo futuro de auditoría.

Con respecto al seguimiento de recomendaciones, el propósito fundamental de la auditoría pública consiste en contribuir a que las acciones correctivas y de mejora, se lleven a cabo una vez establecidas las observaciones y recomendaciones, por lo que la instancia fiscalizadora deberá llevar un control de seguimiento de las medidas adoptadas a fin de que en las fechas señaladas en el informe de auditoría, se visite al área auditada y se verifique su cumplimiento en los términos y fechas establecidos.

CAPÍTULO 2: LO PARTICULAR Y LO GUBERNAMENTAL DE LA CONTABILIDAD Y LA AUDITORÍA

2.3.-Concepto de presupuesto.

En forma general mencionamos el presupuesto (inmerso dentro de la contaduría y las finanzas) como parte importante del logro de los objetivos, y que comúnmente se relaciona con el recurso monetario que en forma previa se asigna a cada programa; en el sector gubernamental se estiman tanto los ingresos (recaudación de impuestos, empréstitos o emisión de papel moneda), como los egresos (gasto e inversión y pago de deuda) que se utilizarán para la satisfacción de las necesidades colectivas. La palabra presupuesto tiene su origen en 2 raíces latinas: pre que significa antes de o delante de y supuesto del latín fictus, hecho , formado. (del Río González) generalidades.

Refiriéndose al presupuesto como herramienta de la administración se le puede conceptualizar como: “La estimación programada en forma sistemática de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo, en un periodo determinado”. (del Río González) generalidades.

El presupuesto en el sector gubernamental (al indicar la LGCG como cuentas presupuestarias: las cuentas que conforman los clasificadores de ingresos y gastos públicos); se enfoca mas a los bienes y servicios que adquiere como medios para cumplir sus funciones y satisfacer necesidades sociales como pueden ser de salud, seguridad, educación, transporte, etc., por lo general el gobierno realiza su presupuesto por programas y actividades estableciendo objetivos a mediano y largo plazo, con la finalidad de que mediante su control y evaluación determine su eficiencia y hasta la racionalidad en el gasto.

En México la Administración Pública Federal, los Estados y los Municipios están obligados a la elaboración de presupuestos en cumplimiento a la Ley de Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Reglamento de la Ley de Responsabilidad Hacendaria contempla en su artículo 2 los diversos conceptos que recibe el presupuesto de acuerdo al

CAPÍTULO 2: LO PARTICULAR Y LO GUBERNAMENTAL DE LA CONTABILIDAD Y LA AUDITORÍA

momento del registro de las operaciones y su presentación en los estados financieros, estos momentos no son sino las adecuaciones (de acuerdo al momento o corte en que se presenta el estado financiero ya sea mensual, anual o a fecha determinada) que constantemente se realizan al presupuesto:

XX. Presupuesto aprobado: las asignaciones presupuestarias anuales comprendidas en el Presupuesto de Egresos a nivel de clave presupuestaria en el caso de los ramos autónomos, administrativos y generales, y a nivel de los rubros de gasto que aparecen en las carátulas de flujo de efectivo para las entidades;

XXI. Presupuesto comprometido: las provisiones de recursos que constituyen las dependencias y entidades con cargo a su presupuesto aprobado o modificado autorizado para atender los compromisos derivados de las reglas de operación de los programas; cualquier acto jurídico, otorgamiento de subsidios, aportaciones a fideicomisos u otro concepto que signifique una obligación, compromiso o potestad de realizar una erogación.

Las dependencias y entidades podrán constituir el presupuesto precomprometido con base en las provisiones de recursos con cargo a su presupuesto aprobado o modificado autorizado y con base en el calendario de presupuesto, con el objeto de garantizar la suficiencia presupuestaria para llevar a cabo los procedimientos de contratación de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas, en términos de las disposiciones aplicables;

XXII. Presupuesto disponible: el saldo que resulta de restar al presupuesto aprobado o modificado autorizado de las dependencias y entidades, el ejercido, el comprometido y, en su caso, las reservas por motivos de control presupuestario, más los reintegros al presupuesto del ejercicio en curso;

CAPÍTULO 2: LO PARTICULAR Y LO GUBERNAMENTAL DE LA CONTABILIDAD Y LA AUDITORÍA

- XXIII. Presupuesto modificado autorizado: la asignación presupuestaria para cada uno de los ramos autónomos, administrativos y generales, así como para las entidades, a una fecha determinada, que resulta de incorporar, en su caso, las adecuaciones presupuestarias que se tramiten o informen conforme a lo dispuesto por el artículo 92 de este Reglamento y demás disposiciones aplicables, al presupuesto aprobado, y que se expresa a nivel de clave presupuestaria para los ramos, y de flujo de efectivo para las entidades;
- XXIV. Presupuesto no regularizable: las erogaciones con cargo al Presupuesto de Egresos que no implican un gasto permanente en subsecuentes ejercicios fiscales para el mismo rubro de gasto;
- XXV. Presupuesto regularizable: las erogaciones que con cargo al presupuesto modificado autorizado implican un gasto permanente en subsecuentes ejercicios fiscales para el mismo rubro de gasto, incluyendo, en materia de servicios personales, las percepciones ordinarias, prestaciones económicas, repercusiones por concepto de seguridad social, contribuciones y demás asignaciones derivadas de compromisos laborales, correspondientes a servidores públicos de las dependencias y entidades.

Las adecuaciones presupuestarias: son las modificaciones a la estructura funcional programática, administrativa, y económica, a los calendarios de presupuesto y las ampliaciones y reducciones al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto.

El presupuesto de acuerdo a la Ley, contiene particularidades que son materia prima para la revisión y fiscalización, nos referimos a programas que incluyen objetivos y metas a lograr por los organismos que componen la Administración Pública Federal, sin embargo, a pesar de que el presupuesto es fundamental para el logro de cualquier objetivo de carácter público, éstos son precisamente

CAPÍTULO 2: LO PARTICULAR Y LO GUBERNAMENTAL DE LA CONTABILIDAD Y LA AUDITORÍA

los mejores co-actuales en la satisfacción de necesidades ciudadanas, por lo que se han venido elaborando propuestas a la legislatura federal para vincular al Presupuesto de egresos con el Plan Nacional de Desarrollo, cuyos detalles se analizarán posteriormente.

La ley nos indica en su artículo 13 que “el gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos”.

Indica el artículo 15 “El presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen”.

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

CAPÍTULO 3

Auditoría del Desempeño

3.1.-La rendición de cuentas como un antecedente

“Accountability” término que más se aproxima a la rendición de cuentas, sin tener una traducción exacta ni precisa implica control, responsabilidad de pedir y rendir cuentas, de dar y recibir información respecto al qué hacer, cómo, cuándo, dónde hacerlo y el impacto que produjo el resultado, es la responsabilidad de entregar y recibir cuentas que indiquen transparencia en los hechos, en la credibilidad de las acciones y actitudes traducidas en evidencias y resultados.

Éste término se aplica de mejor forma en el quehacer político de los responsables de la administración pública es por ello que “incluye por un lado la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público (answerability) y por otro incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement)”³

En México en las últimas décadas se ha buscado transparentar la gestión de los recursos públicos y hacer eficiente la rendición de cuentas, para que marche el sistema democrático se requiere entonces de la comunión entre la transparencia para eliminar los canales factibles que dan lugar a la corrupción y la rendición de cuentas evitando que los recursos difieran de lo programado con lo aprobado por decreto o Ley.

Se conjugan en el espacio gubernamental los conceptos de rendición de cuentas y transparencia, éste último concepto debidamente regulado mediante la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública teniendo como finalidad primordial “proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los

³ Andreas Schedler.- ¿Qué es la rendición de cuentas?.- Cuadernos de transparencia del IFAI

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal”, de acuerdo a su artículo 1.

La mencionada Ley permite la apertura y comunicación necesarios para un gobierno democrático (planteado así en la Constitución, las leyes y el PND), dicha apertura es a la disposición de los ciudadanos para conocer los presupuestos aprobados, al ejercicio de los mismos, a los resultados de las auditorías que se les hace, esto después de todo no es más que la interacción y participación del ciudadano común en el quehacer político y gubernamental.

“Es el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados del uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que le son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia y engaño” McLean(1996).

Bajo este concepto se requiere de una fiscalización externa que presione a los gestores políticos a mejorar su desempeño y buscar el equilibrio que permita maximizar el beneficio social en el desarrollo de las estrategias de gobierno. La fiscalización se da desde Babilonia con el Código de Hammurabi, entre los gobernantes españoles, en la época de La Colonia bajo el concepto de “rever cuentas” y en la edad moderna, debido a que a partir de la revolución industrial se requirió de mayor control y necesidad de fiscalización como consecuencia del aumento de actividades comerciales. Desde 1932 se han publicado diversos ensayos relativos a contabilidad y auditoría, siendo ésta última disciplina la que, en países como Estados Unidos (que en 1932 estableció la Oficina General de Contabilidad) e Inglaterra, obtuvo un auge impresionante por su finalidad primordial, detectar fraudes.

La rendición de cuentas, por lo tanto, se integra por la producción y generación de datos e información, también por el resultado de la vigilancia, fiscalización y supervisión del apego a las normas y procedimientos legales vigentes, de la verificación de registros contables que como administradores de recursos públicos les corresponde realizar, del monitoreo y comprobación de la efectividad en la elaboración y aplicación de políticas públicas, por la toma de

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

decisiones, de la revelación y divulgación de la calidad y capacidad en el desempeño de las encomiendas que la ciudadanía confiere a los funcionarios públicos, por el desarrollo de objetivos y la obtención de resultados óptimos apegados a la racionalidad, austeridad, eficacia y eficiencia.

En el ámbito internacional son diversos organismos los encargados de fiscalizar cuentas a nivel central, regional o local, entre los modelos europeos tenemos los Tribunales o Cortes de Cuentas que actúan en forma colegiada a través de magistrados, éstos tribunales son dependientes del Parlamento; en Estados Unidos la fiscalización se efectúa por Contralorías Generales; en México se realiza a través de órganos de fiscalización dependientes ya sea del Congreso de la Unión o de las Legislaturas Locales según corresponda y se cuenta con Órganos Internos de Control dentro de la Administración Centralizada, dependientes de la Secretaría de la Función Pública.

En la administración pública el enfoque que se otorga a los conceptos de eficacia y eficiencia es para determinar si alguna institución logro sus objetivos y metas con economía o con menor costo que otra y eso la postula como la mejor y también para determinar sus errores institucionales con miras a diseñar cambios internos estructurales y operacionales, incluyendo algunas veces cambios presupuestales.

En nuestro país, la rendición de cuentas está normada en primera instancia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de ella que emanan todas las leyes aplicables en materia de desempeño de cargos públicos, administración del erario, responsabilidades, penas, transparencia en la información pública, verificación y fiscalización, etc., ya sea que se trate de la administración pública federal, estatal o municipal.

Un paso importante en este contexto es la creación de la Auditoría Superior de la Federación como entidad cuyas atribuciones dan nueva dimensión a la batalla contra la corrupción e ineficiencia, éste órgano no solo se reduce a revisión y auditorías sino que impulsa la cultura de la rendición de cuentas:

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

“Una verdadera cultura de rendición de cuentas se fundamenta en un gran principio: el pueblo manda, y el mandatario obedece, rinde cuentas y se somete a la fiscalización superior”⁴.

La administración pública ha estado en constante aumento de tamaño y complejidad tanto que genera dificultades en la aplicación misma de sus normas, en el desarrollo de sus actividades y en el logro de las metas que se ha propuesto alcanzar, sin embargo independientemente del ámbito de que se trate, el gobierno al disponer de recursos públicos, está obligado a hacerlo con honradez, eficiencia y eficacia.

De acuerdo a lo establecido en las normas, al enfocarse las auditorías a la fiscalización de la disponibilidad y ejercicio del erario público, se dejaba de lado el impacto que tenían esos recursos, el resultado de la gestión y las acciones de los encargados de la administración pública, no se verificaba el logro de objetivos, si era atinada o no la ejecución de obra, y la aplicación de programas institucionales que no tenían una población objetivo bien definida e incluso la duplicidad de actividades en un solo programa.

Todo esto redundó en la necesidad de evaluar el desempeño y actuar de los funcionarios públicos, la medición de resultados, el logro de las metas planteadas, verificar no solo cuanto se gastó sino como se gastó y la satisfacción de la ciudadanía, en evaluar los resultados de la gestión de nuestros gobernantes, tema que desde hacía años sonaba en la administración pública y que se había normado escasamente y verificado en forma parcial por los órganos internos de control, aún así era débil el marco jurídico que se disponía para verificar que los recursos que el Gobierno administraba se hacía dentro de la eficiencia (el ejercicio del presupuesto de egresos en tiempo y forma y que se transforma en productividad), eficacia (lograr en el ejercicio fiscal los objetivos y las metas programadas y que se transforma en calidad*) y economía.(mejores resultados a menor costo*).

*(Adam IMCP, 2008).

⁴ Palabras del titular de la ASF en la XII Asamblea General Ordinaria de la ASOFIS.
[/www.asf.gob.mx/pags/prensa/MSG270409.pdf](http://www.asf.gob.mx/pags/prensa/MSG270409.pdf)

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

Se empieza a hablar de auditoría al desempeño o eficacia en la gestión, simplificación, evaluación de los actores de las instituciones públicas, se promueve la cultura de la rendición de cuentas y la participación ciudadana también conocida como contraloría social, actividades que atinadamente efectuaba la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo la cual reformada por ley dio origen a la Secretaría de la Función Pública en abril de 2003 integrando a todos los órganos internos de control de la administración pública federal, es ésta Secretaría la que desde 1995, efectúa el control y prevención de las irregularidades en el gasto público y en las acciones realizadas por el gobierno, con facultades para determinar responsabilidades y la imposición y aplicación de sanciones en los términos del ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable, sin embargo no se avalaba por una evaluación de desempeño (Adam IMCP, 2008 pág. 170).

Con reformas a la Constitución Federal en el año 2000 se crea en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda un órgano técnico facultado para realizar auditoría al gobierno federal y rendir cuentas a los ciudadanos a través de la Cuenta Pública presentada al Congreso de la Unión y que además en correspondencia a lo dictado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental le corresponde publicar y difundir, denominándose Auditoría Superior de la Federación.

Es hasta el año 2000 que la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión empieza a realizar auditorías al desempeño y en la revisión del ejercicio fiscal 2004, además de las programadas incluyó 5 auditorías al desempeño en el sector educativo a nivel superior.

Éste órgano técnico de control creado con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, de acuerdo a las facultades que le confiere la CPEUM practicará las siguientes auditorías:

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

- a) Auditoría Financiera.
- b) Auditoría de Obra Pública.
- c) Auditoría Programática-presupuestal.
- d) Auditoría del Desempeño.
- e) Auditoría Especial.

La Auditoría Superior de la Federación tiene la siguiente misión y visión:

Misión:

“Informar veraz y oportunamente a la Honorable Cámara de Diputados y a la sociedad, sobre el resultado de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos federales y del cumplimiento de los objetivos y metas; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos; y promover la transparencia y la rendición de cuentas”.

Visión:

Su visión institucional comprende nueve áreas estratégicas que orientan su actuación a largo plazo, la estrategia de interés particular se refiere a:

“Implementar sistemas de evaluación del desempeño. En México no tenemos sistemas de evaluación, no tenemos indicadores que nos digan cuál es el avance de gestión gubernamental, que nos muestren cómo estamos trabajando; que nos puedan comparar con otras instituciones similares. En la medida en que tengamos estos indicadores, nuestra evaluación del desempeño será mucho mejor⁵”.

La Auditoría Superior de la Federación, con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 79 Fracción I

⁵ http://www.anaipes.udg.mx/pdf/mem_XIV/Ponencia%20C.P.%20Eduardo%20Gurza%20Curiel.pdf

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

establece que tendrá a su cargo “Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley”.

El artículo 134 indica “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 07 de mayo de 2008)”. Continúa diciendo “los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la federación, los estados y el distrito federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior.

Señala el artículo 14 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (a partir del 29 de mayo de 2009 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación), con respecto al objeto de determinar mediante la revisión de la Cuenta Pública:

- I. Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados;
- II. Si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas;

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

- III. El desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto;
- IV. Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos;
- V. En forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, el resultado de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales;
- VI. Si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos y recursos materiales;
- VII. Si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;
- VIII. Las responsabilidades a que haya lugar, y
- IX. La imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta Ley.

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

Esta ley integra el concepto de Cuenta Pública en la Fracción VIII del artículo 2 como: El informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados.

“En nuestro país el Informe de Gobierno y la Cuenta Pública son dos de los principales instrumentos mediante los cuales las autoridades informan a la sociedad sobre la situación que guardan las finanzas públicas, la economía, el patrimonio, los avances y metas de los planes y programas implementados, así como el impacto económico y social de las acciones realizadas” (Mena, 52)

Con respecto a las atribuciones relativas a la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública el artículo 16 de la LFSF señala:

- I. Establecer los criterios para las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera, verificando que ambos sean presentados, en los términos de esta Ley y de conformidad con los principios de contabilidad aplicables al Sector Público;
- II. Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo, de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones, de conformidad con las propuestas que formulen los Poderes de la Unión y los entes

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

públicos federales y las características propias de su operación;

- III. Evaluar el Informe de Avance de Gestión Financiera respecto de los avances físico y financiero de los programas autorizados y sobre procesos concluidos;
- IV. Evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos;
- V. Verificar que las entidades fiscalizadas que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados, así como, en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes, además con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;
- VI. Verificar que las operaciones que realicen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal de la Federación y leyes fiscales sustantivas; las leyes General de Deuda Pública; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial de la Federación y demás disposiciones legales y administrativas aplicables a estas materias;

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

- VII. Verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a los Poderes de la Unión y entes públicos federales se han aplicado legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados;
- VIII. Solicitar, en su caso, a los auditores externos copias de los informes o dictámenes de las auditorías y revisiones por ellos practicadas;
- IX. Requerir, en su caso, a terceros que hubieran contratado, bienes o servicios mediante cualquier título legal con los Poderes de la Unión y entes públicos federales y, en general, a cualquier entidad o persona pública o privada que haya ejercido recursos públicos, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública a efecto de realizar las compulsas correspondientes;
- X. Solicitar y obtener toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Por lo que hace a la información relativa a las operaciones de cualquier tipo proporcionada por las instituciones de crédito, les será aplicable a todos los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, así como a los profesionales contratados para la práctica de auditorías, la obligación de guardar la reserva a que aluden los artículos 27 y 28 y la prohibición a que se refiere la fracción III del artículo 80 de esta Ley;
- XI. Fiscalizar los subsidios que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, hayan otorgado con cargo a su presupuesto, a entidades federativas, particulares y, en general, a cualquier entidad pública o privada, cualesquiera

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado;

- XII. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales;
- XIII. Efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos;
- XIV. Formular pliegos de observaciones, en los términos de esta Ley;
- XV. Determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes;
- XVI. Fincar las responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes a los responsables, por el incumplimiento a sus requerimientos de información en el caso de las revisiones que haya ordenado tratándose de las situaciones excepcionales que determina esta Ley;
- XVII. Conocer y resolver sobre el recurso de reconsideración que se interponga en contra de las resoluciones y sanciones que aplique, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas;
- XVIII. Concertar y celebrar convenios con las entidades federativas, con el propósito de dar cumplimiento al objeto de esta Ley;

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

- XIX. Elaborar estudios relacionados con las materias de su competencia y publicarlos;
- XX. Celebrar convenios con organismos y participar en foros nacionales e internacionales, cuyas funciones sean acordes con sus atribuciones, y
- XXI. Las demás que le sean conferidas por esta Ley o cualquier otro ordenamiento.

Observamos entonces que la ASF está facultada legalmente para ejercer la auditoría en el ámbito gubernamental (también en el sector privado si es que se hace uso de recursos del erario público) y que cuenta con personal capacitado para ello; personal que además de tener una profesión con preparación académica de Contador Público o afín a la misma, cuente con los conocimientos técnicos mencionados en el capítulo anterior y asuma su responsabilidad ética y social de transparentar la redición de cuentas.

Existen consideraciones aplicables a los auditores del OSFF que relacionan componentes de la transparencia con los valores descritos en el Código de ética y que los relaciona profundamente: Fuente ASF:

- a) Rendición de cuentas como obligación laboral: Legalidad, profesionalismo, calidad.
- b) Rendición de cuentas vinculado a un proceso de transparencia: Certeza.
- c) Los anteriores, articulados en una perspectiva global del proyecto de nación que apoya al servidor público: Confidencialidad,
- d) La convicción ética del servidor público gracias a la cual aparece como persona de alta calidad moral capaz de enfrentar situaciones especiales. Imparcialidad, objetividad, actitud constructiva, libertad, autonomía, responsabilidad e integridad.

3.2.-Auditoría de desempeño. Su concepto, normatividad y ejecución

Ahora bien definamos la auditoría al desempeño, su finalidad y la forma de llevar a cabo la evaluación en la cual se basa primordialmente.

“**La auditoría de desempeño** se define como una revisión sistemática, interdisciplinaria, organizada, objetiva, propositiva, independiente y comparativa del impacto social de la gestión pública y de la congruencia entre lo propuesto y lo obtenido. El objetivo de la auditoría de desempeño es evaluar la eficacia con que se cumplieron los objetivos y metas, es decir medir los resultados contra indicadores estratégicos y de impacto; la eficiencia con que se operaron los programas o sea comparar los indicadores de gestión contra las mejores prácticas gubernamentales, la economía o medición del costo de la operación contra los resultados obtenidos. Además la auditoría de desempeño comprueba el impacto del programa o política pública sobre la población objetivo a través de indicadores de calidad, por lo que valora el grado de satisfacción ciudadana, y analiza el comportamiento de los actores, tanto de las instituciones responsables del diseño de la política pública como de los operadores de la misma”.⁶ⁱ

“La auditoría de desempeño se estructura sobre los principios de rendición de cuentas, fiscalización y transparencia. Se realiza con enfoques multidisciplinarios, con rigor metodológico, imparcialidad, independencia, confidencialidad, objetividad, actitud constructiva e integridad. Consiste en la utilización de consumo de métodos de investigación de las ciencias sociales y de las normas de auditoría gubernamental, para verificar y evaluar los resultados y costos de las políticas públicas. Además, sus recursos fundamentales son la medición de los resultados de las políticas públicas comparadas contra las declaraciones implícitas o explícitas de los objetivos de los programas públicos y de los medios para su implementación; así como el análisis de los procesos operacionales para evaluar qué tan bien están operando los programas públicos.

⁶ http://www.amereiaf.org.mx/cuarto_congreso/materiales/Panel_evaluaciones_al_desempeno3.pdf

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

La auditoría de desempeño es una evaluación de la eficacia del quehacer público, midiéndola por resultados con indicadores estratégicos y de impacto; de la eficiencia, midiéndola por la fidelidad de la operación al diseño del programa, con indicadores de gestión y comparándolos con las mejores prácticas gubernamentales; de economía, midiéndola por el costo de la política pública contra los resultados. Además, la auditoría de desempeño comprueba el impacto de las políticas públicas sobre la población objetivo a través de indicadores de calidad, por lo que valora el grado de satisfacción ciudadana por la implementación de aquéllas. Finalmente, analiza el comportamiento de los actores, tanto de las instituciones encargadas de poner en práctica la política pública como de los operadores”.⁷

La Auditoría Superior de la Federación establece seis conceptos para la operatividad de las auditorías como son las tres “e” que son economía, eficiencia y eficacia; y las tres “C” calidad en el servicio, cliente ciudadano y comportamiento de los actores.⁸

Las tres “E” coinciden con el concepto que presenta la INTOSAI, que la define también como auditoría operacional o de gestión, bajo lo siguiente: “en examen independiente de la eficiencia y eficacia de las actividades, los programas o los organismos de la Administración Pública, prestando la debida atención a la economía y con el propósito de llevar a cabo mejoras”.⁹

Para el Órgano Superior de la Federación, la Auditoría de desempeño se conceptualiza como: “El examen objetivo, sistemático, multidisciplinario, propositivo, organizado y comparativo de las actividades gubernamentales enfocadas a la ejecución de una política pública, general, institucional, sectorial o regional, así como de aquellas inherentes al funcionamiento de los entes públicos, a nivel institucional de programas, de proyectos o de unidad administrativa”.

⁷ <http://www.intosaipdc.org.mx/Anexos/Meetings/03MexVFM.pdf>

⁸ ://www.amerieiaf.org.mx/cuarto_congreso/materiales/Panel_evaluaciones_al_desempeno3.pdf

⁹ www.intosai.org.

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

La auditoría del desempeño debe comprender evaluación de indicadores elaborados para ello, el logro de los objetivos y su resultado, la oportunidad y conveniencia del reporte y monitoreo de programas, apego a la normatividad vigente, así como la relevancia de los programas y metas planteadas, obtener conocimiento acerca de los factores que impiden el desempeño satisfactorio de la gestión pública, del mismo modo evaluar si los programas se duplican o están en desacuerdo con otros. Para ello se considera programa al “Conjunto de elementos relacionados lógicamente, tecnológicamente y cronológicamente que tiene como objetivo resolver un problema, cubrir una necesidad o aprovechar una oportunidad”. (Conceptos básicos de evaluación de la ASF).

“La Auditoría Superior de la Federación, tiene por mandato de ley practicar auditorías de desempeño para verificar que los recursos de que dispone el Gobierno de la República se administren con eficacia, eficiencia y honradez para satisfacer los objetivos a que estén destinados. La auditoría de desempeño se estructura sobre los principios de rendición de cuentas, fiscalización y transparencia. Se realiza con enfoques multidisciplinarios, con rigor metodológico, imparcialidad, independencia, confidencialidad, objetividad, actitud constructiva e integridad. Consiste en la utilización de consumo de métodos de investigación de las ciencias sociales y de las normas de auditoría gubernamental, para verificar y evaluar los resultados y costos de las políticas públicas. Además, sus recursos fundamentales son la medición de los resultados de las políticas públicas comparadas contra las declaraciones implícitas o explícitas de los objetivos de los programas públicos y de los medios para su implementación; así como el análisis de los procesos operacionales para evaluar qué tan bien están operando los programas públicos”.¹⁰

La evaluación del desempeño nos permite por lo tanto determinar la existencia de indicadores del desempeño, procedimientos eficientes o deficientes, si en el proceso de la gestión pública se actuó con austeridad ó existió dispendio de

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

recursos, asimismo determinará la debilidad, obsolescencia o funcionalidad de los sistemas de control que las instituciones hayan implementado.

La Auditoría Superior de la Federación para llevar a efecto sus programas de auditoría anuales realizó modificaciones en su reglamento interno, creando una unidad especializada en la evaluación y auditoría al desempeño para con ello dar cumplimiento a las encomiendas que tanto la Constitución le confiere como su propio decreto de creación y reglamento interno; de esta forma lleva a cabo la fiscalización verificación y supervisión del estricto apego a la normatividad tanto en el ejercer del erario público como del actuar de los creadores como a los ejecutores de la aplicación de las políticas públicas.

Otro mandato legal es el de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que establece que “Los sistemas de contabilidad deben diseñarse y operarse en forma que faciliten la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos y avances en la ejecución de programas y en general de manera que permitan medir la eficacia y eficiencia del gasto público federal”.

3.3.-Principales herramientas. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

La rendición de cuentas, por lo tanto requiere de la evaluación como poderosa herramienta que implica, conocer las metas que persiguen las políticas públicas, proporcionar información para determinar si se presentan resultados satisfactorios o insatisfactorios y sobre todo para mejorar la asignación de los recursos, de hecho el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 contempla la evaluación a los programas específicos que plantea y se somete mediante ésta a la demanda ciudadana de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio del gasto público e inversiones en obras de beneficio común, es entonces mediante la evaluación que se podrá comprobar que efectivamente se cumplió con los ordenamientos, que existió la honradez, eficacia y eficiencia, que se logró satisfacer una necesidad social, y además que se obtuvieron economías.

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

Existe un vínculo inseparable entre el presupuesto y las actividades de planeación, la planeación consiste precisamente en determinar que se va a hacer y que queremos lograr agregando el valor monetario a las acciones que permitirán el logro de los objetivos, el PND presentan como principal componente el Presupuesto Basado en Resultados (asignar presupuesto a programas estratégicos para obtener resultados deseados contando siempre con la coordinación entre los diferente órdenes de gobierno, y la APF misma), esto quiere decir que el presupuesto también se vincula con la evaluación de los programas y las políticas públicas que llevan a efecto las diversas instituciones. Es entonces que el PEF determina los recursos monetarios que se entregan a las entidades de la administración pública federal para producir bienes y servicios y el PND establecerá los objetivos y programas.

Las principales características de un Presupuesto Basado en Resultados son¹¹:

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

¹¹ siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/4-1DionisioPerezJacomeFinal.pdf

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

El Poder Ejecutivo Federal implantó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) para fortalecer la LPRH y mediante la evaluación ya mencionada realizar acciones de mejora que redunden en un beneficio a la sociedad; este sistema va a permitir en forma continua valorar la políticas públicas así como el impacto que la calidad en la prestación de servicios y por lógica la transparencia en la rendición de cuentas.

El SED tiene dos componentes principales (Amaid, 11):

a).- La evaluación de las políticas públicas y programas presupuestarios, para verificar el grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión.

b).- La gestión para la calidad del gasto a efecto de impulsar el funcionamiento y resultados de las instituciones públicas, para que eleven sustancialmente su eficiencia, eficacia, modernicen y mejoren la prestación de servicios a su cargo y promueven la productividad en el desempeño de sus funciones y la reducción de su gasto de operación.

A través del SED se pretende mejorar la calidad de los bienes y servicios gubernamentales, ejercer en forma eficiente el gasto público y por ende la transparencia y rendición de cuentas, evaluar las políticas públicas presentadas en el PND, así como promoción de la productividad a menor gasto presupuestal. El SED será aplicado en la Administración Pública Federal y será responsabilidad de la SHCP en coordinación con la SFP su ejecución, obligándose los entes federales a informar trimestralmente a la federación para su integración y presentación a la legislatura. Adicionalmente se obliga la administración a establecer indicadores de desempeño y objetivos en la planeación.

Lo anterior obedece a las reformas constitucionales que consisten principalmente en¹²:

¹² siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/4-1DionisioPerezJacomeFinal.pdf

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

- a) Se establece la obligación a nivel constitucional de evaluar los resultados del ejercicio de los recursos públicos, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen con base en principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.
- b) La evaluación deberá coordinarse a través de instancias técnicas independientes (distintas a los órganos de fiscalización) que establezcan, respectivamente, los gobiernos federal y de las entidades federativas.
- c) Se establecen los criterios a que deben sujetarse las evaluaciones, entre los que destacan:
- Deben ser realizadas por expertos independientes;
 - Deben ser públicas y contar con el mínimo de información que señala la Ley, incluyendo un resumen ejecutivo, la metodología empleada, los datos del evaluador y el costo de la misma;
 - Habrá programas anuales de evaluaciones de políticas públicas, programas y desempeño de los ejecutores; y
 - En la medida de lo posible se incluirá la perspectiva de género.
- d) Deberá darse adecuado seguimiento a la atención de recomendaciones emitidas como resultado de las evaluaciones.
- e) Las evaluaciones de resultados de los programas sujetos a reglas de operación también podrán realizarse por personas físicas y deberá ajustarse a un programa anual previamente establecido. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) seguirá evaluando en materia de desarrollo social.
- f) Se definen con mayor precisión las competencias de la SHCP y la SFP para coordinar y normar el SED. La SHCP valida los indicadores

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

estratégicos (resultados y productos), mientras que la SFP valida los indicadores de gestión (calidad de los procesos y servicios públicos).

El SED no empaña las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, sino por el contrario, la fortalece al otorgarle fundamentos sólidos para llevar a cabo la evaluación al desempeño y presentar sus resultados en los informes que se envían a la legislatura federal; por lo tanto, las entidades y organismos federales tendrán que acatar sus recomendaciones e informar semestralmente a la legislatura de las acciones implantadas. La evaluación es para mejorar la calidad de la gestión pública, mejorar las actividades que conlleva la prestación de servicios y productos de bienestar común, para orientar los recursos asignados e informar acerca del impacto generado por las diferentes políticas públicas, entre otras; es por ello que las instancias encargadas de la evaluación al desempeño cada una dentro de su ámbito (Coneval, SFP y la SHCP), promoverán, ante las instancias correspondientes, auditorías, revisiones de control, informes institucionales, mapas de riesgos, auditorías especiales, auditorías del desempeño, enfocados hacia una gestión para resultados, procurando que coadyuven a la mejora del desempeño de los programas, dependencias y entidades de la APF.

La evaluación que realiza la ASF la conceptualiza de la siguiente forma:

“Es el proceso de valoración de las condiciones y/ o causas de una situación o acción, con la finalidad de proporcionar información útil para la toma de decisiones”.

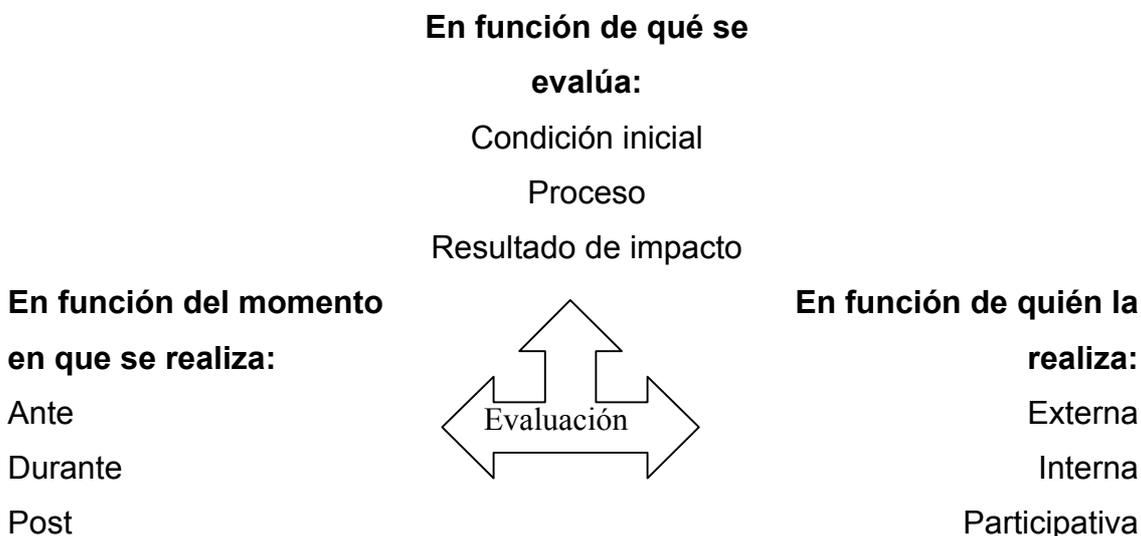
De la evaluación que se realiza a un programa podemos mencionar 6 tipos:

1. Pertinencia,
2. Eficiencia,
3. Eficacia,
4. Impacto,
5. Cobertura, y
6. Calidad de los servicios o productos.

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

La evaluación también considera los siguientes tipos:

Gráfico 3.1.- Tipos de Evaluación. Fuente: ASF.



A través de la evaluación, se obtienen resultados que van a determinar con respecto a la auditoría del desempeño:¹³

- La existencia de indicadores de desempeño.
- Prácticas eficientes o ineficientes.
- Procedimientos eficientes o ineficientes.
- Cumplimiento o incumplimiento de la legislación.
- Aprovechamiento o dispendio de los recursos.
- Cumplimiento o incumplimiento de los objetivos institucionales.
- Solidez o debilidad de los sistemas de control.

La auditoría del desempeño llevadas a cabo por la ASF comprende las mismas fases de una auditoría general (que coinciden con las del INTOSAI, SFP, IMCP), sin embargo se deben observar también en éstas las normas de auditoría (referenciadas en el capítulo 2) con apoyo también en sus técnicas (mencionadas en el capítulo 2), tenemos entonces en forma enunciativa más no limitativa sus fases:

¹³ /www.amerieiaf.org.mx/3reuniondeverano/materiales/auditorias_desempeno.pdf

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

- a) **Planeación:** ésta consta de dos etapas, siendo la primera, de acuerdo con lo establecido en el Manual para la Selección de Auditorías los elementos en los que se ha de basar el auditor para determinar el órgano, municipio, rubro o actividad a auditar, considerando los convenios de colaboración, el presupuesto de egresos, la cuenta pública, los informes de los órganos internos de control, el programa operativo anual entre otros, así como el archivo permanente y la órdenes expresas del auditor superior. La segunda consta de un estudio previo y dotación de normatividad respecto a la auditoría a realizar, manuales, boletines, etc., que se habrán de estudiar, al igual que su control interno que comprenderá la estructura orgánica, los objetivos y procedimientos, los riesgos y el alcance de la revisión a efectuar de acuerdo a la confianza que se haya otorgado precisamente al control interno.

Se consideran en esta fase el programa específico de auditoría consistente en especificaciones de inicio y término de la auditoría, objetivo, integrantes del equipo de auditores , nombre de los coordinadores y/o directores, también comprende el reporte de planeación , documento que le permite a la alta dirección cotejar contra el programa anual de auditorías, se integra también la supervisión de la fase de la planeación consistente en la verificación de la correcta planeación de la auditoría y su comprensión en cuanto al alcance por parte del grupo de auditores, y por último la conclusión de la planeación que se refiere a la integración de un expediente con el soporte de los trabajos desarrollados en esta etapa y si se requiere la actualización del archivo permanente.

- b) **Ejecución:** comprende la recopilación de pruebas sustantivas en cuanto a que si el gasto produjo los resultados esperados o si existen oportunidades de mejora y a la obtención de evidencia (útil, relevante, oportuna e integrada a los papeles de trabajo), así mismo comprende la supervisión en la fase de ejecución, para que el supervisor se cerciore del desarrollo correcto de la auditoría de que se obtuvieron evidencias

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

del trabajo realizado y que se formularon los papeles de trabajo que habrán de formar parte el expediente de auditoría.

- c) **Elaboración del informe:** éste se envía al auditado para que presente lo que a su favor considere con respecto a documentos para solventar, desvirtuar o confirmar las observaciones resultado de la auditoría, posteriormente se elabora un informe final que habrá de presentarse para una revisión institucional, además los informe deben apegarse a la normatividad y legalidad que se ha establecido para ello sin despegarse del objetivo de auditoría y el alcance de la misma. Se observará con especial cuidado que se cumpla con los requisitos de confiabilidad, objetividad, sistematización, oportunidad, precisión y relevancia.

La evaluación del desempeño hace más de 20 años que se realiza en diversos países, y México ha tenido que incorporarlo con la finalidad de mejorar la gestión pública, por lo que durante años se han decretado y reformado leyes y se han creado y reestructurado órganos que vigilan el ejercicio del gasto observando si éste se apegó al presupuesto, a los objetivos, a las normas y a los resultados.

Es el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que orienta la rendición de cuentas a la evaluación del desempeño, considerando elementos de capacidad de servicio y respuesta a la población para satisfacer demandas sociales.

Para medir el desempeño se necesita evaluarlo a través de indicadores (los cuales se elaboran en la fase de planeación y se aplican en la fase de ejecución), éstos son de carácter cuantitativo y cualitativo, “son instrumentos que indispensablemente apoyan para obtener información del grado de cumplimiento de los objetivos, también ayudan a las instituciones a determinar la eficacia, la eficiencia y la economía en el logro de los objetivos y, por ende, el cumplimiento de la misión institucional; asimismo son instrumentos que enlazan calidad, responsabilidad y rendición de cuentas”.¹⁴

¹⁴ http://www.amereiaf.org.mx/3reuniondeverano/materiales/auditorias_desempeno.pdf

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

Los indicadores determinan los resultados de las acciones es por ello que analizan además, el costo al ciudadano por los servicios que se prestan en una organización pública, así como la calidad y oportunidad de los mismos. Los indicadores vienen a reforzar las instituciones detectando las fallas y conduciéndolas a realizar cambios oportunamente, tomar decisiones, hacer planes y hasta realizar cambios estructurales y operacionales.

Al estar relacionados íntimamente los indicadores con los objetivos éstos nos ayudarán a ser lo más exactos posibles al momento de presentar nuestros resultados para ello es muy importante diseñarlos adecuadamente teniendo la plena identificación del programa (objetivo y actividades) y beneficiarios del mismo.

Los indicadores se forman por una o más variables cuyo resultado debe expresarse cuantitativamente, de manera adicional, éstos se pueden adaptar a cualquier programa u objetivo institucional ya sea educativo, de salud, de procuración de justicia, de vivienda de servicios, infraestructura, etcétera, y se elaboran para procesos, gestión, cumplimiento, eficacia, calidad, entre otros, estos indicadores generalmente se presentan en cuestionarios o encuestas aplicados a los actores beneficiados (población objetivo) para conocer el grado de satisfacción ciudadana ante la realidad aplicada de la políticas públicas.

Los indicadores nos permiten:

- a) Conocer avances obtenidos.
- b) Rapidez de las acciones y actividades de un programa.
- c) Tener elementos para tomar decisiones basadas en evidencias.
- d) Es una herramienta para informar a la sociedad y a las autoridades involucradas.
- e) Monitoreo constante necesario para la planeación.

Para lograr un mejor resultado en los puntos mencionados, es necesario que se elaboren indicadores que cumplan con requisitos como:

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

- a) Homogeneidad, consistencia y sencillez.
- b) Sean adaptables.
- c) Sean de fácil interpretación.
- d) Que generen información confiable sin ser onerosos.
- e) Reflejen el desempeño individual y organizacional.

La ASF cataloga diversos indicadores de desempeño¹⁵:

- **Estratégicos***.- Son parámetros de medición del cumplimiento de los objetivos de las instituciones, los programas y/o políticas gubernamentales, en función de las prioridades de los entes.
- **De Gestión***.- Proporcionan información sobre las funciones y procesos clave con los que operan las instituciones.
- **De Servicio**.- Miden el cumplimiento de los estándares definidos para los servicios.
- **De Impacto o de Resultados**.- Cuantifican el logro del objetivo estratégico sobre la población, e identifican el producto o servicio y sus efectos sobre el universo objetivo.
- **De Cobertura**.- Miden el alcance del fin estratégico sobre la población o universo objetivo.
- **De Calidad**.- Miden las características o atributos de los productos o servicios prestados por las instituciones.
- **De Eficiencia**.- Miden la productividad entre los servicios generados, respecto de los recursos utilizados.

¹⁵ Auditorias de desempeño:

www.amerieiaf.org.mx/3reuniondeverano/materiales/auditorias_desempeno.pdf

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

- **De Eficacia.-** Miden la capacidad o acierto en la consecución de una tarea o trabajo.
- **De Cumplimiento.-** Indican el grado de consecución de una tarea, tienen que ver con la conclusión de la misma.
- **De Evaluación.-** Miden el rendimiento de una tarea y nos ayudan a identificar las fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora.

*Éstos indicadores son utilizados por el Sistema de Evaluación del Desempeño de la SHCP, creado para fortalecer la LPRH.

Sin embargo aún cuando existen herramientas para construir indicadores y llevar a efecto una evaluación, nos podemos enfrentar a diversos problemas adicionales a la mala elaboración de los indicadores, como pueden ser: el recorte de presupuesto destinado al programa o retraso en su ministración, ocasionando la falta de cumplimiento de los objetivos y metas; que la institución no tenga establecido un servicio civil de carrera que fomente la profesionalización y calidad en el trabajo; falta de objetivos de las instituciones o por el contrario múltiples metas; la deficiencia en los mecanismos de rendición de cuentas; el enfoque de los órganos internos de control únicamente a lo financiero; así como cambios en la administración de la institución, que se evalúen esfuerzos y no los logros, o que no se evalúe bajo la dimensión de un buen resultado sino de la vanagloria del exceso de gasto en el logro de un objetivo.

3.4.-Experiencias en otras entidades federativas

De acuerdo con un diagnóstico¹⁶ que elaboró la ASF a través de la vicepresidencia de evaluación del desempeño, relativo a los avances de los órganos de fiscalización en las entidades federativas en octubre de 2008, determinó que faltan elementos para evaluar y retroalimentar políticas públicas en cuanto a los recursos federales que se transfieren para educación básica, salud a la población no adscrita a algún organismo social, seguridad pública,

¹⁶ www.cefp.gob.mx/foro/evaluacion/presed10.pdf

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

educación a los adultos, entre otros, sin embargo, aún cuando los indicadores para evaluar resultados se deben formular por las dependencias coordinadoras de los fondos que operan los programas y los gobiernos locales respectivos, no se concluye con los trabajos a pesar de la participación de la SHCP, el CONEVAL y la SFP.

Con respecto a la tarea de los órganos de fiscalización de evaluar el desempeño existen limitantes que conllevan a que su práctica no se efectúe debido a que su marco legal en el que desenvuelve no lo contempla (existen en algunos Estados la Contaduría Mayor de Hacienda dependiente de la legislatura local); entre algunos que ya son órganos autónomos no se ha implantado la evaluación del desempeño y carecen del conocimiento para ello y los que ya lo han hecho aún no cuentan con indicadores definitivos y “universales” para los programas federales.

Presentamos la siguiente tabla de órganos fiscalizadores en la que se indica la facultad de llevar a efecto la evaluación al desempeño:

Cuadro 3.1 Órganos de Fiscalización de las Legislaturas Locales en México.

1.- Autónomos con facultades para la evaluación al desempeño.

2.- Estados que ya incluyen la evaluación al desempeño en sus informes.

Fuente: Elaboración propia.

Órganos de fiscalización en la entidades federativas	Evaluación	
Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal	1	2
Auditoría Superior de La Federación	1	2
Entidad de Auditoría Superior del Estado de Durango	1	
Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México	1	2
Auditoría Superior del Estado de Hidalgo	1	
Auditoría General Del Estado De Guerrero	1	
Auditoría Superior Del Estado De Campeche	1	2
Auditoría Superior Del Estado De Coahuila	1	
Auditoría Superior Del Estado De Zacatecas	1	2
Auditoría Superior Del Estado De Jalisco	1	
Auditoría Superior Del Estado De Nuevo León	1	

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

Auditoría Superior Del Estado De Quintana Roo	1	
Auditoría Superior Del Estado De San Luis Potosí	1	
Auditoría Superior Del Estado De Sinaloa	1	
Auditoría Superior Del Estado De Sonora	1	
Auditoría Superior Del Estado De Tabasco	1	2
Auditoría Superior Del Estado De Tamaulipas	1	
Auditoría Superior Del Estado De Tlaxcala	1	
Auditoría Superior Del Estado De Oaxaca	1	
Contaduría Mayor De Hacienda Del Estado De Colima		
Contaduría Mayor De Hacienda Del Estado De Querétaro		
Contaduría Mayor De Hacienda Del Estado De Yucatán		
Órgano De Fiscalización Superior Del Estado Del Estado De Baja California	1	
Órgano De Fiscalización Superior Del Congreso Del Estado De Chiapas	1	2
Órgano De Fiscalización Superior Del Congreso Del Estado De Nayarit	1	
Órgano De Fiscalización Superior Del Estado De Puebla	1	2
Órgano De Fiscalización Superior Del Estado De Veracruz	1	2

Después de la ASF (el cual a partir de la Cuenta Pública del año 2000 y hasta la de 2007, la Institución ha llevado a cabo 459 Auditorías de Desempeño, de cuyos resultados se han derivado un sinnúmero de acciones y recomendaciones que han generado mejoras substanciales en la gestión pública).

Sin embargo el Dr. Alfredo Adam Adam (Auditoría al Desempeño IMCP, pág. 171) indica con respecto a los motivos por los que no se evalúa el desempeño en las entidades, los siguientes resultados, en un estudio de su tesis doctoral: “el 31% no tiene facultades jurídicas para realizarlas, el 25% por deficiencias técnicas, el 56% por escasez de recursos humanos, el 18% por escasez de recursos materiales, y el 6% por falta de apoyo para capacitar al personal”.

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

De los órganos de fiscalización que realizan evaluaciones al desempeño Campeche se encuentra a la vanguardia y es la entidad fiscalizadora que más ha realizado auditorías al desempeño como ejemplo tenemos el Informe de la Cuenta Pública 2008¹⁷ del Gobierno del Estado que incluyó indicadores de medición al desempeño en las cuentas de efectivo (liquidez y margen de seguridad), pasivo (endeudamiento), tributaria (cumplimiento de los contribuyentes de la tenencia, 2% nómina y 2% hospedaje) y presupuestaria (realización de inversiones, autonomía financiera, gestión de nómina, percepción de salarios y resultado operacional financiero).

Con respecto a indicadores no financieros incluyó en administración (consultoría y auditoría externa, perfiles del puesto, inventario general, sistema contable).

Por último los indicadores de obra pública no financieros: obra pública (cumplimiento en tiempo y cumplimiento en presupuesto).

Otro ejemplo es el Órgano de fiscalización superior de Puebla que incluye respecto del alcance de la auditoría al desempeño lo siguiente:

Informe del resultado Cuenta Pública 2007 Municipio de Teziutlán Puebla¹⁸

Auditoría del desempeño: “En esta materia el alcance se centró en verificar el cumplimiento final de los objetivos, metas y actividades, plasmados en los planes, programas y presupuestos respectivos, a través de los indicadores que justifican la actuación y el ejercicio mismo. De manera preventiva se buscó promover la formulación de programas operativos anuales, agendas de trabajo, listas de actividades, reportes de evaluación e indicadores en términos de eficiencia, eficacia y economía. En el caso del Ayuntamiento de Teziutlán se llevaron a cabo dos visitas durante el ejercicio 2007”. Finalmente se verificaron los niveles de eficacia, eficiencia y economía logrados, con base en el Presupuesto de Egresos por Programas, seleccionando la totalidad de los programas lo que representa el 100% de los egresos totales”.

¹⁷ www.asecam.gob.mx/pagina/Informes/2008/ir2008_gob_edo.pdf

¹⁸ www.ofspuebla.gob.mx/pdfs/21_01%20Teziutlan.pdf

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

Respecto a los resultados de auditoría al desempeño concluye de la forma siguiente: “El desempeño del ayuntamiento de Teziutlán se evaluó bajo los criterios de eficacia en el logro de las metas y objetivos establecidos, con base en los indicadores aprobados en sus planes y programas, eficiencia en la utilización de los recursos para el cumplimiento de las obligaciones sociales, señaladas por los diferentes ordenamientos jurídicos y economía en el ejercicio del gasto. Derivado de la revisión de estos criterios el Ayuntamiento de Teziutlán, durante el ejercicio que se revisa, alcanzó un nivel de desempeño razonable”.

Los Estados que de acuerdo a su legislación tienen facultades para realizar la evaluación al desempeño están ahora reestructurando su normatividad interna para poder efectuarla a partir del ejercicio 2010 así como recibiendo la capacitación requerida, como lo dieron a conocer los titulares de los Órganos Fiscalizadores en la II Jornada de Capacitación Región Sureste ASOFIS, A. C. celebrada en Mérida Yucatán en septiembre de 2009.

Como colofón, no podemos dejar de mencionar la diferencia entre la auditoría del desempeño y la auditoría programática presupuestal. La auditoría programática se enfoca a comprobar si los sujetos fiscalizados alcanzaron la economía, eficacia y eficiencia en los programas a su cargo, verificar el estado que guardan los programas y presupuestos y si los resultados se obtuvieron en función de objetivos y estrategias sectoriales e institucionales a corto y mediano plazo, comprende las actividades de la estructura programática del presupuesto de egresos del Estado y que los auditados se sujeten a las normas establecidas para la ejecución de los programas del Plan de Desarrollo del Estado.

La auditoría del desempeño va mas allá y su finalidad es evaluar el cumplimiento de las atribuciones contables, financieras, programático-presupuestal, de obra, funciones legales, evalúa los objetivos y metas que se fijaron a corto y mediano plazo, así como el *impacto* provocado por las políticas públicas que se aplicaron en las demandas de la sociedad; comprende la

CAPÍTULO 3: AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO

identificación de factores y elementos susceptibles de expresarse en términos cuantitativos necesarios para el desempeño de los sujetos a fiscalización, que deben establecer indicadores de desempeño y gestión necesarios para una evaluación objetiva de desempeño.

Conviene señalar que la evaluación de éste tipo, aún conteniendo atributos y características para satisfacer los principales requerimientos de información, al implementarse puede enfrentar los siguientes retos(Espinoza, 23-24):

- Consolidar su operación.
- Administrar de manera óptima los aprendizajes para mejorar la calidad de la medición.
- Probar la eficiencia de los mecanismos diseñados para utilizar los resultados de la evaluación en la mejora del proceso presupuestario, de la mejora de la gestión pública y de los resultados e impacto social.
- Vencer resistencias internas para la medición.
- Traducir la información a un lenguaje ciudadano.
- Ampliar el horizonte presupuestal con una visión multianual.
- Impulsar el cambio cultural en la administración pública de los tres niveles de gobierno.
- Capacitar a los servidores públicos responsables del ejercicio del gasto público y del cumplimiento de las metas.
- Mejorar la calidad y oportunidad de la información.
- Mejorar la calidad de los indicadores.
- Establecer incentivos por cumplimiento y consecuencias por incumplimiento.

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

CAPÍTULO 4

La auditoría del desempeño. Un modelo alternativo en Quintana Roo

4.1.-Atribuciones del Órgano Superior de Fiscalización

La Constitución Política del Estado de Quintana Roo otorga especial énfasis a las auditorías, otorgándole estas facultades a la Contaduría Mayor de Hacienda (que tiene su concepción desde 1976), mediante decreto publicado el 15 de septiembre de 1994 (Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda), sin embargo, ante los constantes cambios generados por el crecimiento en la administración pública, se abroga esta Ley y da lugar a la creación de la Auditoría Superior del Estado, de acuerdo a la figura jurídica que le otorga la Ley del Órgano Superior de Fiscalización aprobada el 16 de diciembre de 2003, cuyas funciones oficiales entran en vigor el 1o. de enero de 2004.

La Constitución la reconoce de la siguiente forma en su artículo 77: “El Órgano Superior de Fiscalización de la Legislatura del Estado, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones en los términos que disponga la Ley, asimismo, contará con personalidad jurídica y patrimonio propio”.

Adicional a las facultades que le otorga la Constitución de nuestra entidad, la Ley del Órgano Superior de Fiscalización aclara que en las disposiciones legales del Estado en las que se haga referencia a la Contaduría Mayor de Hacienda, se entenderá, mientras no la contravenga, que se está refiriendo a la Auditoría Superior del Estado.

Es en el mismo Artículo 77 constitucional que se señalan entre otras, las siguientes facultades que tendrá a su cargo El Órgano Superior de Fiscalización del Estado:

- I. Revisar y fiscalizar en forma posterior la cuenta pública que los Gobiernos, Estatal y Municipales le presenten sobre su gestión

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos durante un ejercicio fiscal, se ejercieron con apego a los criterios y disposiciones legales aplicables y determinar el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas aprobados conforme a la Ley. La fiscalización también procederá respecto a la recaudación, administración, manejo o ejercicio de los recursos públicos que realice cualquier persona física o moral, pública o privada.

- II. Entregar a la Legislatura Estatal el informe del resultado de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, a más tardar en los diez días siguientes a la apertura del segundo período ordinario de sesiones del mismo año de su presentación. El informe del resultado tendrá carácter público e incluirá los dictámenes de la revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización del cumplimiento de los objetivos de los planes y programas aprobados. El Órgano Superior de Fiscalización del Estado tendrá obligación de guardar reserva respecto a sus actuaciones e informaciones hasta la fecha en que entregue a la Legislatura Estatal el propio informe.

En su Artículo 59 la LOSF nos define este órgano técnico como “La Auditoría Superior del Estado es el Órgano Superior de Fiscalización de la Legislatura que tiene a su cargo la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública de los Gobiernos Estatal y Municipales, así como las demás funciones que expresamente le encomienden la Constitución Política del Estado, esta Ley y demás ordenamientos legales y reglamentarios aplicables; goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones; y cuenta con personalidad jurídica y patrimonio, de conformidad con lo establecido en esta Ley”.

Como toda entidad creada con un objetivo, estructura funcional y patrimonio, la Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo presenta una visión y misión que van a garantizar y respaldar con hechos lo que hoy con miras al futuro se ha propuesto.

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

Misión:

Garantizar una adecuada fiscalización en el manejo de los recursos públicos, impulsando la cultura de la transparencia y rendición de cuentas, promoviendo la confianza ciudadana en sus instituciones.

Visión:

Ser un Órgano de Fiscalización Superior vanguardista, profesional y transparente, reconocido por su autonomía, eficacia, eficiencia, economía y capacidad técnica.

Por lo tanto, la Ley del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Quintana Roo nos indica lo siguiente en su Artículo 2º.- Para efectos de la presente Ley, se entenderá por: Fracción XI. Cuenta Pública.- La que rinden las entidades fiscalizables para darle a conocer a la Legislatura el resultado de su gestión financiera a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos estatales y municipales, durante un ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables y conforme a los criterios y programas aprobados”; lo cual se apoya en lo determinado por la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público del Estado de Quintana Roo en su capítulo IV relativo a la contabilidad que deben seguir las entidades.

Asimismo la Ley del Órgano en su artículo 3 nos indica.- “Son sujetos de revisión y de fiscalización superior los Poderes del Estado, los Municipios, los entes públicos estatales y municipales, así como las demás entidades fiscalizables”.

En lo que concierne a las atribuciones concedidas las mas apegada a las actividades de evaluación del desempeño son las establecidas en su Artículo 10. el cual señala “La revisión y fiscalización superior de las Cuentas Públicas tiene por objeto determinar: Fracción III. En su caso, el desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas aprobados en los presupuestos”.

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

En el Artículo 60 Fracción III “Comprobar en su caso, el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas estatales y municipales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en los respectivos presupuestos, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos”.

La estructura organizacional y jerárquica que presenta la Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo, desde su creación hasta el año 2008 se conformó por la titularidad que recae en el Auditor Superior del Estado (quien desempeña el cargo por 5 años y con la reforma constitucional en 2009 será de 7 años), Auditorías Especiales en Materia Financiera y de Obra Pública, así como las Unidades de Administración y Asuntos Jurídicos y se crean como auxiliares la de Informática y de Capacitación, sin embargo no es sino hasta enero de 2009 que, en apego a lo ya señalado en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para dar total y cabal cumplimiento a su encomienda, se crea la Auditoría Especial del Desempeño.

*(Reformado mediante decreto publicado en el D.O.F. el 07 de mayo de 2008).

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

resultados de la gestión del gobierno estatal y municipal y el enfoque financiero que se da a los resultados e informes derivados de la gestión, que hacen que se pierda el engrane de acción-reacción-satisfacción, la integración y capacitación paulatina de la Auditoría Especial del Desempeño, la falta de presupuesto para establecer la infraestructura y apoyo logístico requeridos; poca o nula existencia de indicadores estratégicos para evaluar objetivos y metas fijadas en los programas estatales y municipales aprobados en los respectivos presupuestos; falta de legislación con respecto a las sanciones a aplicar a los que hayan ejecutado en forma incorrecta o incompleta un programa o una obra por causas imputables al ejecutor (incluyendo niveles directivos) debido a que solamente proceden observaciones de control interno y se emite un oficio de recomendaciones sin que haya acción legal o pecuniaria a su cargo. Fuerte obstáculo es también que la cuenta pública no se presenta por programas; la problemática adicional ya descrita con anterioridad a las que se pueden enfrentar los ejecutores de los programas y los mismos evaluadores, (señaladas en los errores de los indicadores); son solo algunas de las limitantes a las que se enfrenta el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Quintana Roo al ejercer en forma plena sus atribuciones.

Mencionamos anteriormente que las modificaciones que recientemente se han hecho a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y al marco regulatorio de las entidades de fiscalización locales han sido precisamente para fortalecer e incrementar sus atribuciones y entre ellas es la auditoría del desempeño, la que realizada a través de indicadores nos va a permitir determinar si la gestión de un gobierno se realizó en términos de eficacia, eficiencia y economía.

Para avalar las reformas normativas relativas al ejercicio de recursos públicos, rendición de cuentas y transparencia, los órganos de fiscalización locales han realizado cambios estructurales importantes, nuestro Estado además de esto, ha establecido un sistema de Gestión de Calidad y está en proceso de certificación de sus procedimientos mediante la norma ISO 9001-2008.

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

La auditoría al Desempeño se encuentra catalogada además del Organigrama General, en el Manual de Calidad, éste indica al respecto en el punto 2.2 Descripción del servicio: “La ASE tiene el objetivo de fiscalizar los recursos públicos dentro de un marco legislativo de certeza y solidez, atendiendo la exigencia social de fomentar la transparencia, honradez y eficacia que requiere el ejercicio de la gestión pública, en estrecha coordinación con el Honorable Congreso del Estado. La cobertura del servicio es en todo el estado de Quintana Roo.

Funciones básicas:

- Auditoría en Materia Financiera.
- Auditoría en Materia de Obra Pública.
- Auditoría al Desempeño.
- Fincar Responsabilidades Resarcitorias, Administrativas o Penales”.

Sin embargo el **Sistema de Gestión de Calidad para la fiscalización de las cuentas públicas** cuyos documentos se certificaron en noviembre de 2009 comprende lo siguiente:

Cuadro 4.1.-Documentos del Sistema de Gestión de Calidad (Versión 1).
Fuente: ASE Quintana Roo.

No.	Código	Nombre del Documento	Estado
1	ASE-MC-01	Manual de Calidad (MAC)	Validado
2	ASE-MC-Anexo 1	Aprobación Política y Objetivos de Calidad	Validado
3	ASE-MC-Anexo 2	Objetivos de Calidad	Validado
4	ASE-MC-Anexo 3	Responsabilidad y Autoridad	Validado
5	ASE-MC-Anexo 4	Plan Rector de Calidad	Validado
6	ASE-MC-Anexo 5	Plan de Calidad	Validado
7	ASE-PC-01	Control de Documentos	Validado
8	ASE-PC-02	Control de Registros	Validado
9	ASE-PC-03	Auditorías Internas	Validado
10	ASE-PC-04	Control del Producto No Conforme	Validado
11	ASE-PC-05	Acciones Correctivas	Validado

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

No.	Código	Nombre del Documento	Estado
12	ASE-PC-06	Acciones Preventivas	Validado
13	ASE-PC-07	Revisión del Sistema de Gestión de la Calidad	Validado
14	ASE-PO-01	Proceso de Auditoría en Materia Financiera	Validado
15	ASE-PO-02	Proceso de Auditoría en Materia de Obra Pública	Validado
16	ASE-PO-03	Entrega y Recepción de las Cuentas Públicas	Validado
17	ASE-PO-04	Revisión Documental	Validado
18	ASE-PO-05	Auditoría, Visita e Inspección	Validado
19	ASE-PO-06	Elaboración del Pliego de Observaciones y Recomendaciones de Control Interno	Validado
20	ASE-PO-07	Valoración de la Solventación del Pliego de Observaciones	Validado
21	ASE-PO-08	Elaboración del Informe de Resultados de Auditoría	Validado
22	ASE-PO-09	Elaboración del Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones (PAAVI)	Validado
23	ASE-PO-10	Revisión Documental Técnica de la Obra Pública	Validado
24	ASE-PO-11	Verificación Física de la Obra Pública	Validado
25	ASE-PO-12	Revisión Documental Contable de la Obra Pública	Validado
26	ASE-PO-20	Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias	Validado
27	ASE-PO-21	Audiencia de Ley	Validado
28	ASE-PO-22	Pruebas y Alegatos	Validado
29	ASE-PO-23	Recurso de Reconsideración	Validado
30	ASE-PG-01	Comité de Orden y Limpieza	Validado
31	ASE-PG-02	Mantenimiento Preventivo y Correctivo de Sistemas	Validado
32	ASE-PG-03	Capacitación	Validado
33	ASE-PG-04	Mantenimiento de Infraestructura	Validado
34	ASE-PG-05	Mantenimiento Vehicular	Validado
35	ASE-PG-06	Evaluación del Clima Laboral	Validado
36	ASE-PG-07	Respaldo y Seguridad de la Información Electrónica	Validado
37	ASE-PG-08	Medición de la Percepción del Desempeño de la ASEQROO	Validado

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

No.	Código	Nombre del Documento	Estado
38	ASE-PG-09	Adquisición de Bienes y Servicios	Validado
39	ASE-MO-01	Manual de Organización	Validado
40	ASE-IT-03	Instructivo de Elaboración del Informe de Resultados de la Auditoría	Validado

Observamos que no se consideran los manuales de operación y fiscalización de auditoría al desempeño lo cual representa una limitante más.

El Manual de Organización en correspondencia a la ley de la ASF y del OSF del Estado integra en el punto 1.4 respecto al auditor especial en materia de desempeño lo siguiente:

Objetivo: “Evaluar el desempeño de la gestión pública, con la finalidad de lograr el mejor aprovechamiento de los recursos en el cumplimiento de los programas, metas y objetivos fijados, buscando la máxima eficacia, eficiencia y economía de los entes fiscalizables, de acuerdo a los programas de auditoría autorizados por el Auditor Superior del Estado, para el correcto funcionamiento del organismo.”

Atribuciones: Las conferidas en el artículo 13 y 17 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado.

Funciones:

1. Informar al Auditor Superior del Estado, del cumplimiento de las normas, disposiciones y programas que se estén efectuando en el respectivo ámbito de su competencia;
2. Planear y programar las actividades de las Direcciones a su cargo;

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

3. Elaborar y someter a la consideración del Auditor Superior del Estado sus Programas Anuales de Actividades y de Auditorías al Desempeño, Visitas e Inspecciones, así como las adecuaciones y modificaciones de este último;
4. Solicitar a los entes fiscalizables sus programas, objetivos, metas y presupuestos asignados, con la finalidad de constatar mediante las auditorías de desempeño que los bienes producidos y servicios ofrecidos por las entidades fiscalizadas correspondieron a los recursos erogados y cumplieron las metas propuestas con eficacia, eficiencia y economía;
5. Elaborar en lo que corresponda el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública, en la forma en que determine el Auditor Superior del Estado;
6. Preparar los pliegos de observaciones y recomendaciones;
7. Vigilar el cumplimiento de las recomendaciones y observaciones ante las entidades fiscalizables, para solventar las irregularidades detectadas, y propiciar la adopción de prácticas de buen gobierno para mejorar la administración;
8. Supervisar y controlar el cumplimiento de la normatividad aplicable al funcionamiento de las Direcciones a su cargo y, en su caso, proponer al Auditor Superior del Estado las modificaciones que estimen convenientes;
9. Presentar al Auditor Superior del Estado los programas y cursos de formación y capacitación para elevar el nivel técnico y profesional del personal que tengan adscrito, así como evaluar su desempeño conforme

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

a las políticas y procedimientos establecidos en la Auditoría Superior del Estado;

10. Requerir oficialmente a los Poderes del Estado, Municipios, Organismos Autónomos y a los entes públicos estatales y municipales, el auxilio que se requiera para el ejercicio expedito de las funciones de revisión y fiscalización superior;
11. Validar las recomendaciones y observaciones que se formulen a las entidades fiscalizables con motivo de las auditorías practicadas por las Direcciones de su adscripción;
12. Seleccionar a los supervisores, inspectores, visitadores o auditores encargados de coordinar, supervisar y practicar las inspecciones, visitas y auditorías a su cargo o, en su caso, sugerir la celebración de contratos o convenios de prestación de servicios con profesionales de auditoría independientes, en los términos de lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley del Órgano Superior de Fiscalización del Estado;
13. Recibir asesoría de la Dirección de Asuntos Jurídicos, y verificar que se cuente con la documentación necesaria para ejercitar las acciones legales que procedan, como resultado de las irregularidades que se detecten en las revisiones, auditorías, visitas e inspecciones que se practiquen;
14. Comprobar que las auditorías incluyan la revisión de los resultados presupuestales, técnicos y financieros consignados en la Cuenta Pública; así como los resultados contables y su incidencia en cuentas patrimoniales o de balance;

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

15. Requerir a las entidades fiscalizables, servidores públicos y a las personas físicas y morales, la información necesaria con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública;
16. Programar, coordinar y supervisar las auditorías, visitas e inspecciones practicadas por las Direcciones de Auditoría a su cargo, a los Poderes del Estado, Municipios y a los entes públicos estatales y municipales, conforme al programa aprobado por el Auditor Superior del Estado;
17. Realizar el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos y el Programa Operativo Anual que corresponda a su unidad y ejecutarlo conforme a las normas y lineamientos aplicables;
18. **Elaborar y/o actualizar de los manuales de organización y de procedimientos del área a su cargo y someterlos a consideración del Auditor Superior del Estado.**
19. Realizar reuniones de coordinación periódicas con el personal de las diversas áreas de su adscripción para conocer los avances de los trabajos y de las auditorías programadas;
20. Mantener acuerdos permanentes con los niveles jerárquicos inmediatos inferiores, para la mejora de los procesos de las tareas a realizar;
21. Acordar y promover con el personal a su cargo, todas aquellas acciones orientadas al cumplimiento de las políticas y objetivos de la calidad;

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

22. Formular y analizar periódicamente el diagnóstico situacional de la Auditoría Especial a su cargo, en base a las acciones realizadas por el área.

23. Comprobar mediante la práctica de auditorías al desempeño que los bienes y servicios necesarios para la operación se adquirieron y contrataron en los términos de las disposiciones legales aplicables;

24. Supervisar que las entidades fiscalizables hayan establecido mecanismos adecuados para medir e informar sobre la eficacia de las acciones y la adopción de las prácticas más convenientes para la gestión pública;

25. Avalar que el impacto de los programas, proyectos, políticas y acciones gubernamentales de los entes fiscalizables, corresponda a lo planeado y que cumplieron con las expectativas previstas en términos de costo-beneficio para la sociedad;

26. Vigilar que en la rendición de cuentas por parte de las entidades fiscalizables, se incluyan indicadores de gestión y de desempeño institucional que permitan evaluar los resultados de la administración responsable, productiva y transparente de los recursos públicos;

27. Confirmar el cumplimiento final de los objetivos y metas planteadas en los programas estatales y municipales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto anual a efecto de constatar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos.

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

Nos encontramos en el punto 18 que se hace referencia a los procedimientos de operación de la auditoría al desempeño, haciendo un cotejo con la relación de documentos del Sistema de Gestión de Calidad, éstos aún no se elaboran y en caso de que se estime su elaboración a corto plazo, éstos no se certificarán sino hasta que corresponda la re certificación de la ASE; por lo que se adiciona una limitante mas a este tipo de auditoría.

Por otra parte el Reglamento Interior de la ASE señala:

Artículo 22.- A la Auditoría Especial de Desempeño estarán adscritas las Direcciones de Auditoría al Desempeño siguientes:

1. Dirección de Auditoría al Desempeño al Sector Estatal;
2. Dirección de Auditoría al Desempeño al Sector Municipal; y
3. Dirección de Auditoría al Desempeño en Programas y Proyectos.

Continuamos encontrando obstáculos, mencionando que ninguna de las dos primeras direcciones solicita dentro de sus oficinas denominados “solicitud de información” los indicadores utilizados en el Presupuesto de Ingresos y Egresos que se pretenden evaluar y en lo que respecta a la Dirección de Programas y Proyectos, ésta todavía no está en funciones.

4.3.-De la fiscalización financiera a la evaluación del desempeño.

La Auditoría Superior del Estado específicamente en la dirección de fiscalización municipal se efectuó de acuerdo al PAAVI 2009 las auditorías financieras correspondiente a las cuentas públicas del ejercicio fiscal 2008 basándose el auditor en cada una de ellas, en la normatividad aplicable en cuanto a normas de auditoría, los procedimientos de calidad, los procedimientos operativos y el catálogo de observaciones financieras (éstos tres últimos de aplicación interna de la ASE), obteniéndose como pre-resultado

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

un pliego de observaciones que posterior a su solventación derivan en un resultado final denominado Informe (Cabe señalar que la ASE al igual que los demás órganos de fiscalización superior de las legislatura locales no emiten dictamen ya que esto corresponde a auditores externos debidamente registrados para ello ante la SHCP).

El informe que la ASE entrega a la Legislatura Local incluye además del análisis de la situación financiera (Anexo 1) de un municipio determinado, el informe de la obra pública que el mismo ejecutó, así como el patrimonio al que se hizo acreedor durante un ejercicio fiscal.

Sin embargo, a pesar de que un municipio haya operado en forma correcta sus finanzas y no presente déficit contable o presupuestario, haya recaudado los ingresos previstos, ejecutado las obras e infraestructura que se programaron en el Presupuesto de Egresos, haya invertido en bienes capitalizables y de tecnología, capacitado al personal adscrito, prestado servicios de recolecta de basura, seguridad, recreación y cultura a la ciudadanía, promovido el desarrollo turístico, económico y el empleo o se haya apegado a los términos de austeridad y disciplina presupuestal, existen limitantes que impiden determinar si la gestión del gobierno municipal se está efectuando con eficiencia, eficacia y economía.

En el caso específico del municipio de Othón P. Blanco Quintana Roo, éste cuenta, para la elaboración de sus programas de trabajo específicos de algunas de las direcciones que lo integran, con el consenso ciudadano, que organizado mediante comités vecinales (por cada colonia o fraccionamiento y comunidades), exponen sus necesidades sociales de repavimentación, seguridad, empleo, apoyo a zonas marginadas y personas vulnerables, entre otros, así mismo presentan propuestas relativas a sus problemas y necesidades. El resultado se consolida en el Presupuesto de Ingresos y Egresos (Anexo 2) que se presenta al Cabildo para su aprobación y posteriormente a la Legislatura del Estado en el mes de noviembre de cada año para el siguiente ejercicio fiscal.

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

Del ejercicio del presupuesto y de las actividades realizadas por el personal del ayuntamiento durante un ejercicio fiscal se emite el Informe de Gobierno Municipal, éste presenta además del informe financiero denominado Estado de Resultados, el logro de las metas y objetivos propuestos. En el informe relativo al ejercicio 2008 del municipio mencionado, por primera vez se hace alusión a la transparencia y rendición de cuentas y pone de manifiesto las auditorías a las que se ha sometido para dar certeza a la ciudadanía de que se han encauzado en forma correcta sus contribuciones; las auditorías han sido las siguientes¹⁹:

Por parte de la ASF:

- Auditoría Número 616/2007 relativa a la revisión de la cuenta pública del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM).
- Auditoría Número 617/2007 relativa a la revisión de la Cuenta Pública del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y demarcaciones territoriales del D. F. (FORTAMUN-DF) del ejercicio fiscal 2007.

Por parte de la ASE:

- Auditoría financiera y de cumplimiento 06-0-33023-10-862 recursos del FISM
- Auditoría financiera y de cumplimiento 06-0-33023-10-864 recursos del FORTAMUN-DF
- Auditoría financiera QROO-007-2008 recursos del FISM
- Auditoría financiera QROO-015-2008 recursos del FISM
- Auditoría Financiera a recursos propios y participaciones federales mediante oficio ASE/OAS/AEMF/DFM/000674/08/2008.

¹⁹ Informe de Gobierno Municipal de Othón P. Blanco abril 2009. Documento público.

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

Como lo manifiesta el propio informe municipal, las auditorías se limitaron exclusivamente a la parte financiera y las de los fondos federales incluyeron además de la comprobación de los registros contables y el apego a la normatividad exclusiva que requiere la operación de éstos fondos, la verificación física de la obra para determinar si se realizó en tiempo, forma y costo con lo estipulado en los contratos.

Las autoridades del ayuntamiento en forma independiente realizan audiencias públicas para conocer la problemática social y al mismo tiempo evaluar internamente si se ha encauzado el presupuesto correctamente a cubrir las demandas sociales además, se apoyan en agencias expertas en encuestas e índices estadísticos nacionales para conocer los resultados e impacto social de su gestión y plasmarlo en sus informes, corresponde entonces a la ASE verificar la autenticidad de la información, emitir un informe y presentarlo al Congreso Local.

Sin embargo, ¿Cómo compaginamos las cifras contables con los logros presentados en el informe?, ¿Cómo determinamos la satisfacción de la sociedad othonense referente a las obras y acciones llevadas a cabo por los gestores municipales? ¿Cómo emitimos un informe a la legislatura local que comprenda no solo el resultado de la gestión financiera y desarrollo de infraestructura, sino también la gestión social? ¿Son los programas que desarrolla el municipio, óptimos en cobertura de necesidades sociales? y ¿son los requeridos por la población? ¿Estará conforme la ciudadanía con el desempeño de la gestión de sus representantes y gobernantes? ¿El gasto público se realizó dando cumplimiento a las metas establecidas en los planes de desarrollo locales y nacional? ¿Causaron un impacto real (entendido éste como un cambio derivado de una correcta acción) los programas de combate a la pobreza, mayor vigilancia y limpieza en las colonias, ¿Mejoraron la convivencia familiar y vecinal? Estas respuestas no se obtienen en una revisión financiera o en una verificación física de obra aún cuando el auditor cumpla las normas y técnicas de auditoría y la información contable se haya presentado de acuerdo a los postulados ya mencionados ¿No es entonces que se debe hacer más, en cuanto a una fiscalización para la rendición de cuentas?.

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

Una última pregunta que ofrece una respuesta a las anteriores es ¿Por qué no establecer indicadores y plantearse esquemas de comparación con otros municipios para determinar, mediante la evaluación, si las acciones del gobierno municipal son a favor de una sociedad demandante de bienes y servicios con oportunidad y calidad? No parece ser tan descabellada la pregunta, es más, reporta muchas ventajas, ya que poder evaluar y comparar permite mejorar, exigir más para obtener más, que nuestras contribuciones no sean un gasto sino una aportación que produce y genera progreso, es por ello que presentamos propuestas que conlleven a realizar efectivamente una evaluación al desempeño.

4.4.-Aplicación de indicadores. Una alternativa propuesta para la Evaluación del Desempeño en la Entidad de Fiscalización Superior de la Legislatura Local del Estado de Quintana Roo. (EFSLL).

Las funciones y servicios públicos que tiene a su cargo el ayuntamiento de Othón P. Blanco están normados constitucionalmente tanto a nivel federal en su artículo 115, como a nivel estatal en su artículo 147 coincidiendo éstas en los siguientes mandatos:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

Por otra parte, en su interés por fortalecer el municipio libre se creó una agrupación de municipios denominada Asociación de Municipios de México, A. C. a la cual se unió el municipio de Othón P. Blanco, ésta institución ha

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

recopilado información administrativa y financiera de los municipios a fin de tener herramientas para la medición del desempeño de los municipios inscritos, creando los SINDES (Sistema de Indicadores de Desempeño).

Actualmente el objetivo general del SINDES²⁰ es la de ser una herramienta que contribuya a establecer y consolidar procesos, así como generar actitudes laborales que conlleven hacia gobiernos mejor administrados y operados; adicionalmente, el SINDES busca:

- Ayudar en la toma de decisiones en base a datos y resultados confiables, alejados de deliberaciones subjetivas.
- Conducir a incrementar la eficiencia y eficacia operativa de los servicios públicos.
- Mejorar la comunicación de resultados y fomentar la transparencia.
- Ayudar a que los Municipios desarrollen su propia herramienta de medición, obligatoria a partir de 2009.

Para ejemplificar la forma de desarrollar la evaluación del desempeño con los indicadores del SINDES y observar sus ventajas, tomaremos como muestra la evaluación que por medio de indicadores de desempeño de gestión se realizó al Municipio de Guadalajara²¹, esto derivado de la generalidad de aplicación del mandato constitucional a todos y cada uno de los municipios del país.

El Sistema de Indicadores de Desempeño (**SINDES**) ha diseñado un conjunto de indicadores de desempeño, de los cuales los municipios inscritos reportan los valores anuales. Estos medidores abarcan nueve áreas operativas de una administración municipal.

Para el presente trabajo se elaboró un comparativo de los indicadores de desempeño de la gestión del municipio de Othón P. Blanco correspondiente a los años 2005 y 2006 con los promedios nacionales de los municipios inscritos en el **SINDES**²².

²⁰ <http://www.ammac.org.mx/Peticiones/sindes.htm>

²¹ <http://enlinea.guadalajara.gob.mx/indicadores/ResultadosAMMAC2007semaforizadosNuevo.pdf>

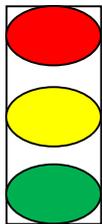
²² www.ammac.org.mx/Peticiones/documentos/RPSINDES07.pdf

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

Cabe señalar que para la medición comparativa, se estimaron los valores anuales de Othón P. Blanco.

En las gráficas, la primera columna de cada año es el promedio nacional y la segunda columna, es el valor de Othón P. Blanco. La línea marca la tendencia del municipio de Othón P. Blanco en esas mediciones.

El semáforo bajo las gráficas, indica la comparación del año 2005 y 2006 con el promedio nacional, correspondiendo de la forma siguiente:



Rojo, si el valor de Othón P. Blanco fue desfavorable respecto del promedio nacional.

Amarillo, si es equivalente;

Verde, si el valor de Othón P. Blanco fue favorable.

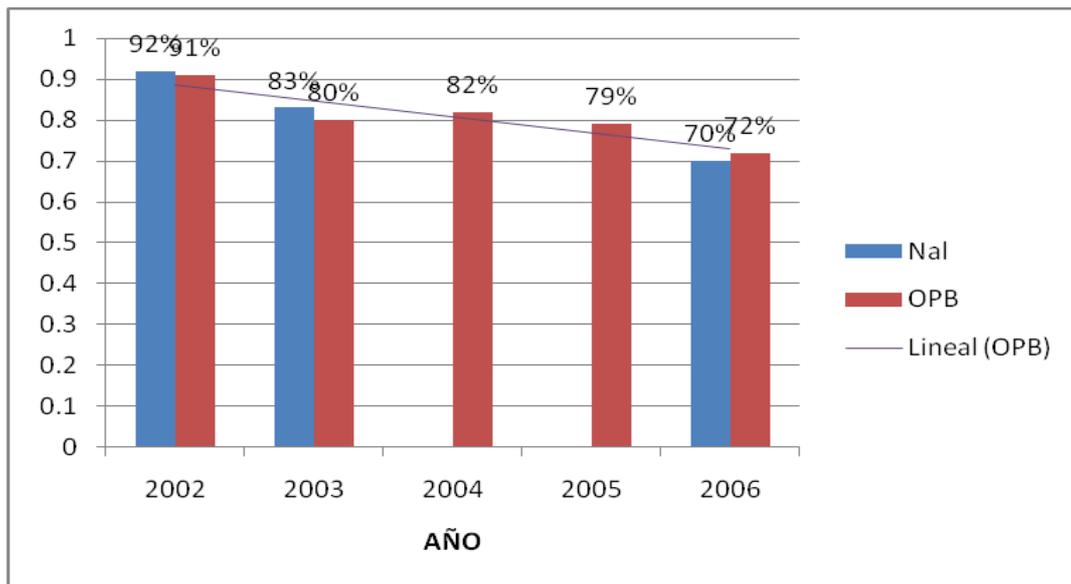
CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

Indicador 1A - Cobertura de servicio de recolección de basura en zona rural

Objetivo: Medir el porcentaje de cobertura del servicio de recolección de basura.

Interpretación: A mayor valor del porcentaje, una mayor cobertura de recolección de basura.

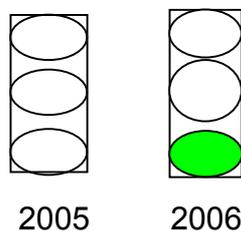
Recolección de basura en zona rural



Cuadro 4.2 Comparativo del promedio nacional de cobertura de recolección de basura con el municipio Othón P Blanco.

Fuente: Elaboración propia con los indicadores elaborados por el SINDES.

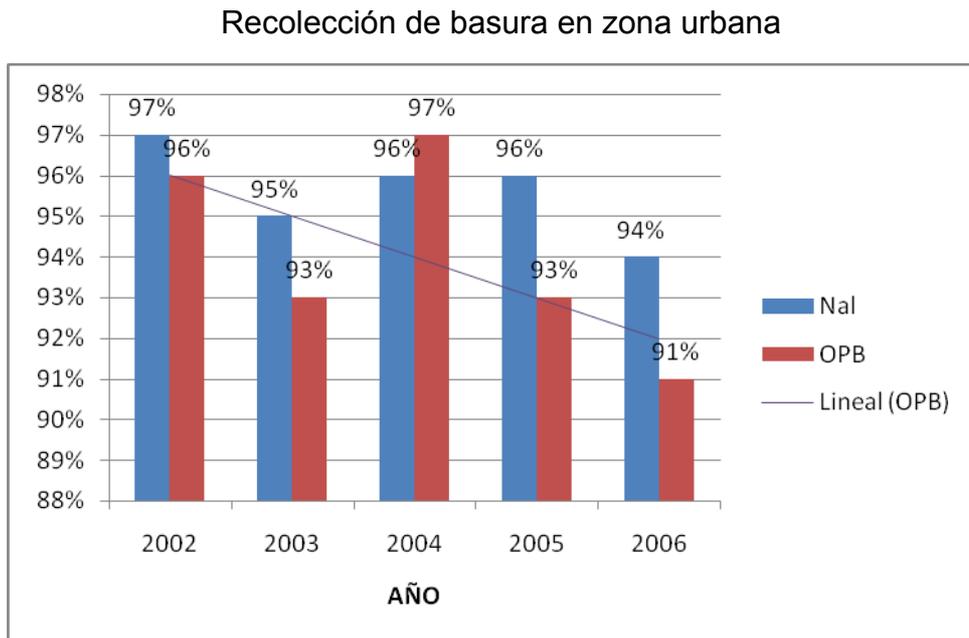
Nota: El SINDES no reporta valores nacionales para 2004 y 2005 para este indicador.



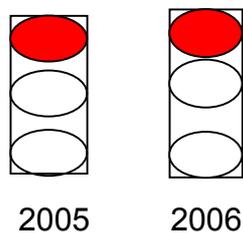
Se aprecia que en el 2006 el municipio OPB realizó acciones favorables para aumentar la cobertura de recolección de basura en la zona rural.

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

Indicador 1B - Cobertura de servicio de recolección de basura en zona urbana.
Objetivo: Medir el porcentaje de cobertura del servicio de recolección de basura.
Interpretación: A mayor valor del porcentaje, una mayor cobertura de recolección de basura.



Cuadro 4.3.- Comparativo del promedio nacional de cobertura de recolección de basura en la zona urbana con el municipio Othón P Blanco.
Fuente: Elaboración propia con los indicadores elaborados por el SINDES.



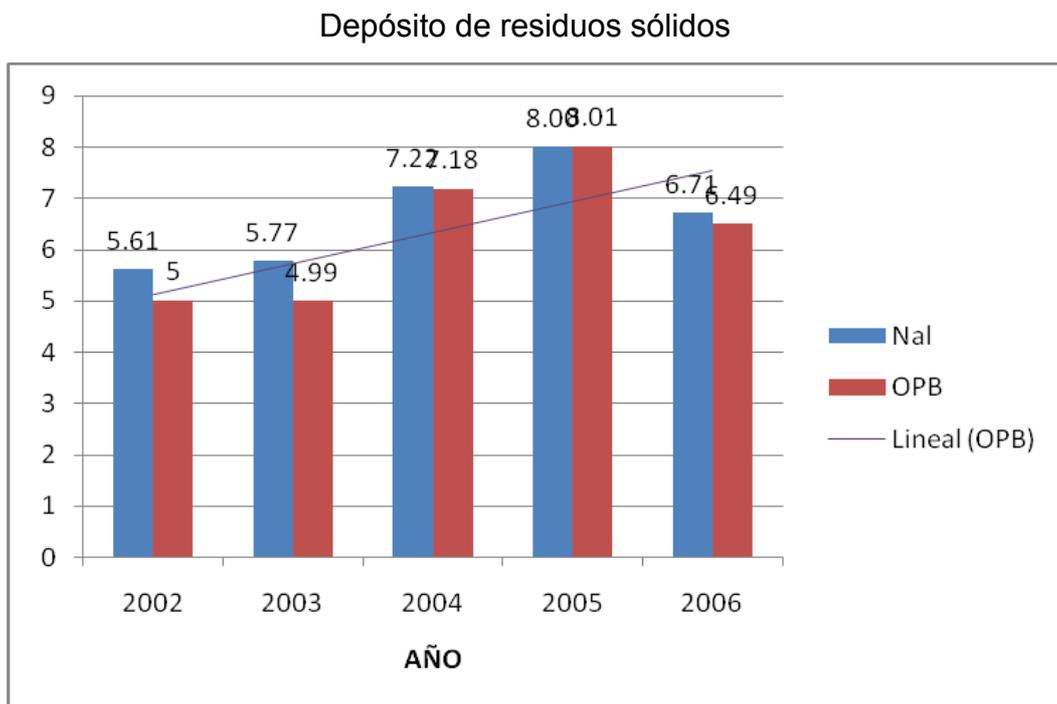
Se aprecia que en el 2005 y 2006 el municipio OPB se encontró por debajo del promedio nacional en cuanto a cobertura de recoja de basura en las zonas urbanas lo cual quiere decir que obtuvo una calificación desfavorable en las acciones realizadas en este concepto.

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

Indicador 3* - Calidad del sitio de disposición final de residuos sólidos (8 puntos Bueno, 7 puntos Aceptable, de 6 a 4 puntos Deficiente y 3 a 1 punto Malo).

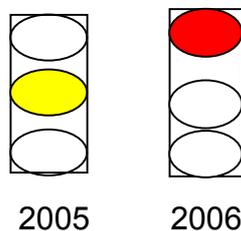
Objetivo: Clasificar la calidad de la infraestructura del lugar donde se disponen los residuos sólidos.

Interpretación: Según grado de cumplimiento de las especificaciones de las condiciones del sitio asignado para recibir los residuos sólidos.



Cuadro 4.4.- Comparativo entre el promedio nacional y el municipio Othón P Blanco respecto de la calidad del sitio en el que se depositan los residuos sólidos.

Fuente: Elaboración propia con los indicadores elaborados por el SINDES.



En el año 2005 se observó que el municipio de OPB obtuvo un resultado equivalente respecto del promedio nacional sin embargo en 2006 además de ser deficiente estuvo por debajo de la media nacional.

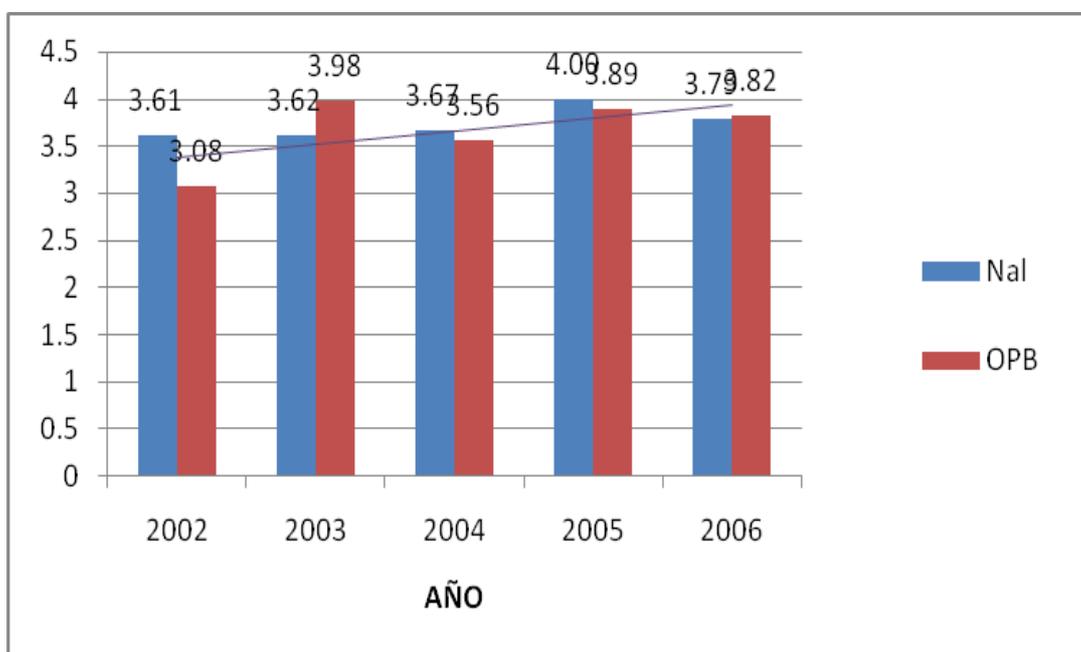
CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

Indicador 4.-** Calidad en la operación de los sitios de disposición de los residuos sólidos (4 puntos como Bueno, 3 puntos Aceptable, 2 puntos Deficiente y 1 punto Malo).

Objetivo: Clasificar la calidad de los sitios de disposición final de los residuos sólidos.

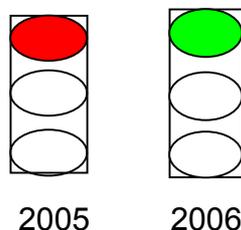
Interpretación: Según el grado de cumplimiento de las especificaciones es la calidad de los sitios de disposición final de los residuos sólidos.

Calidad del sitio de depósito de residuos sólidos



Cuadro 4.5.- Comparativo entre el promedio nacional y el municipio Othón P Blanco respecto de la operación del sitio en el que se depositan los residuos sólidos.

Fuente: Elaboración propia con los indicadores elaborados por el SINDES.



Durante los 2 años que se evaluaron el municipio OPB tuvo un desempeño aceptable sin embargo en 2005 no alcanzó el promedio nacional.

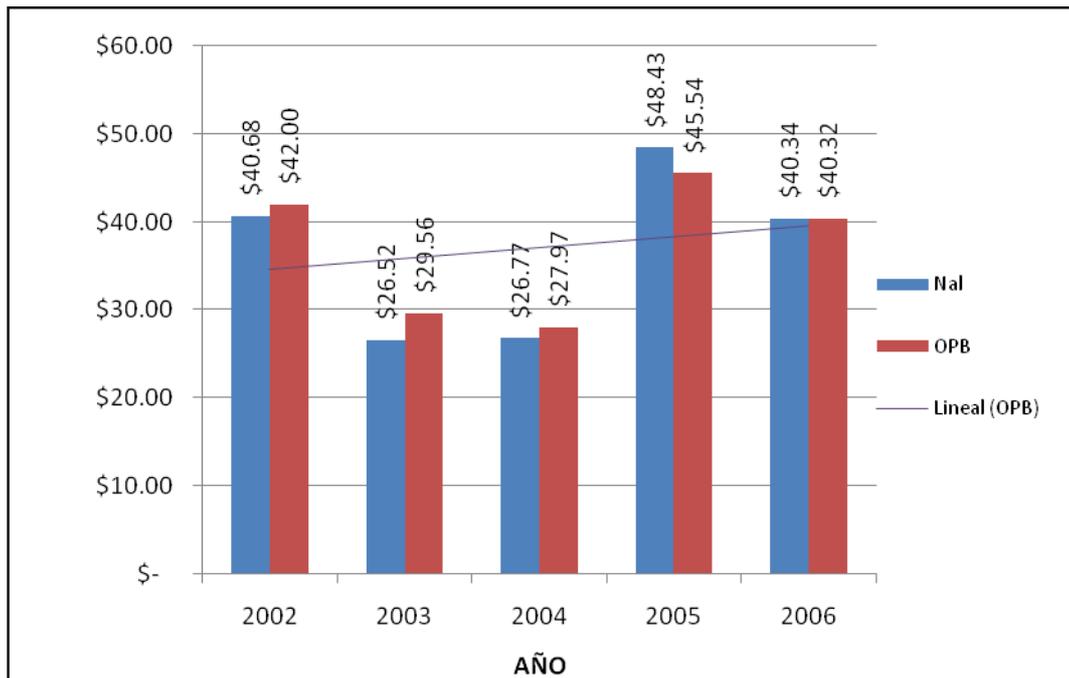
CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

Indicador 11 - Costo anual de la operación de la red de drenaje por habitante.

Objetivo del indicador: medir el costo servicio de la red de drenaje por conexión.

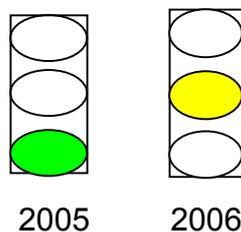
Interpretación: a mayor valor del indicador, un mayor costo por conexión.

Operación de la red de drenaje per cápita



Cuadro 4.6.- Comparativo entre el promedio nacional y el municipio Othón P Blanco respecto del costo anual de la red de drenaje por ciudadano.

Fuente: Elaboración propia con los indicadores elaborados por el SINDES.



Estos años fueron favorables para el ayuntamiento de OPB puesto que los habitantes del mismo no aportaron cantidades adicionales para obtener un red de drenaje de calidad.

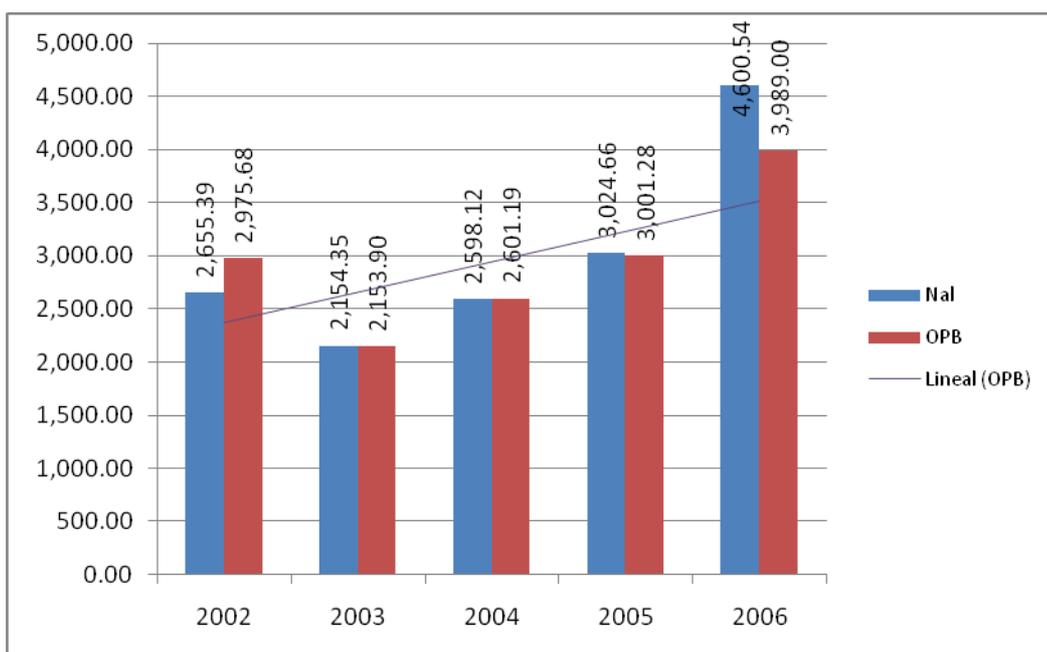
CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

Indicador 16 - M2 de áreas verdes por cada mil habitantes en zona urbana.

Objetivo del indicador: determinar el número de metros cuadrados de áreas verdes por cada mil habitantes.

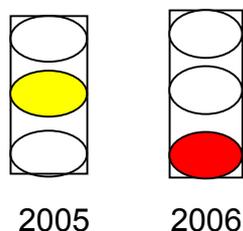
Interpretación: determinar el número de m2 de áreas verdes totales, por cada mil habitantes que funcionan como pulmón.

Metros cuadrados de área verde per cápita en la zona urbana



Cuadro 4.7.- Comparativo entre el promedio nacional y el municipio Othón P Blanco respecto de la cantidad de áreas verdes por cada mil personas que habitan en la zona urbana.

Fuente: Elaboración propia con los indicadores elaborados por el SINDES.



Al evaluar este indicador OPB se encontró en desventaja en cuanto al promedio nacional lo cual se habla demeritoriamente del mismo al no conservar los pulmones de la ciudad.

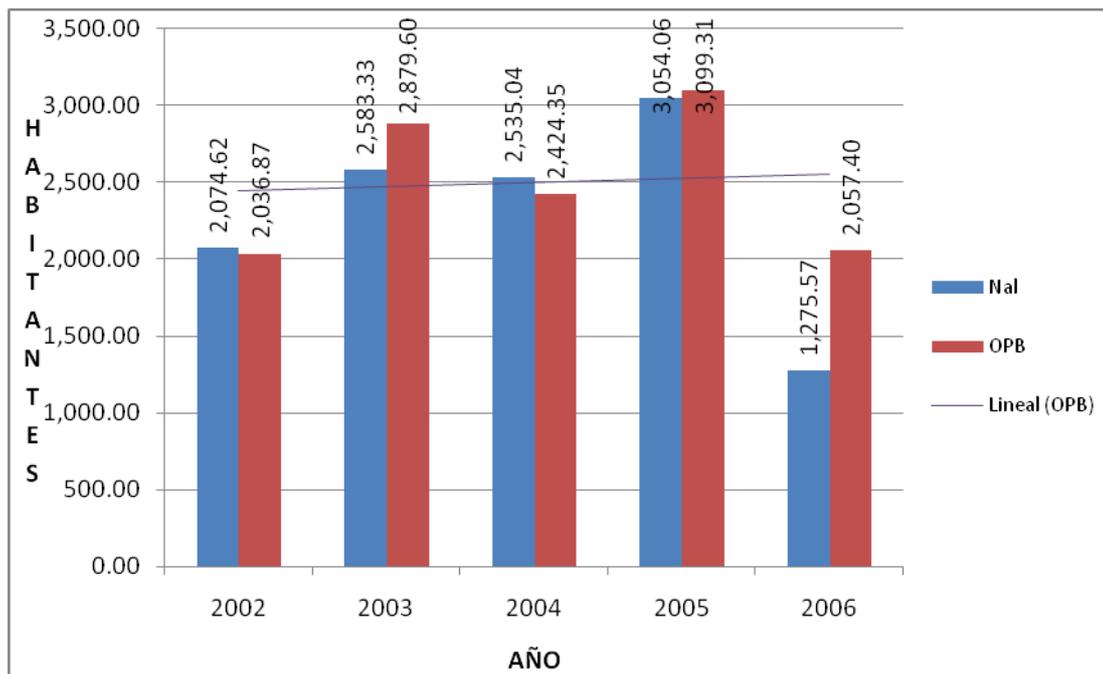
CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

Indicador 17 - M2 de módulos de recreo por cada mil habitantes en zona urbana.

Objetivo del indicador: determinar el número de metros cuadrados de módulos de recreo existentes por cada mil habitantes.

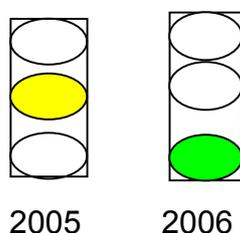
Interpretación: a mayor número de metros cuadrados de módulos de recreo, mayor espacio recreativo por cada mil habitantes.

Áreas de recreo por cada 1000 habitantes en la zona urbana del municipio



Cuadro 4.8.- Comparativo entre el promedio nacional y el municipio Othón P Blanco respecto de la cantidad de metros cuadrados de áreas de recreo por cada 1000 personas que habitan zonas urbanas del municipio.

Fuente: Elaboración propia con los indicadores elaborados por el SINDES.



En 2005 el resultado de comparar el municipio con los promedios nacionales de los metros cuadrados destinados al recreo de los habitantes de las zonas urbanas fue equivalente sin embargo en 2006 mejoró notablemente y se estableció por encima del promedio.

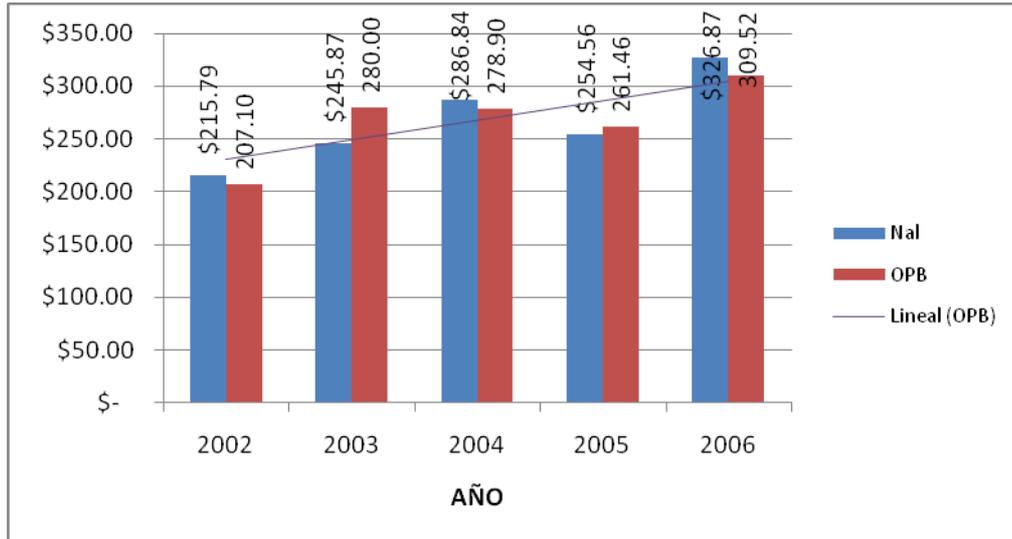
CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

Indicador 19 - Costo anual de operación del órgano de seguridad pública/transito por habitante.

Objetivo del indicador: determinar el costo por habitante del Órgano de Seguridad Pública/Tránsito.

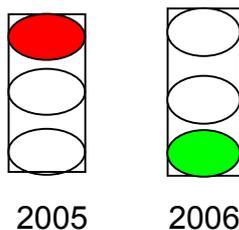
Interpretación: a mayor valor del indicador, entonces mayor el costo de la DSPM por cada habitante.

Costo per cápita del servicio anual de seguridad pública y tránsito.



Cuadro 4.9.- Comparativo entre el promedio nacional y el municipio Othón P Blanco respecto del costo por habitante al año de los servicios de seguridad y tránsito.

Fuente: Elaboración propia con los indicadores elaborados por el SINDES.



Observamos que en 2005 el resultado fue desfavorable y el 2006 favorable hablando de costos y gastos una reducción en los mismos en comparación con el promedio nacional significa ahorro para los habitantes en el pago del servicio de seguridad pública y tránsito.

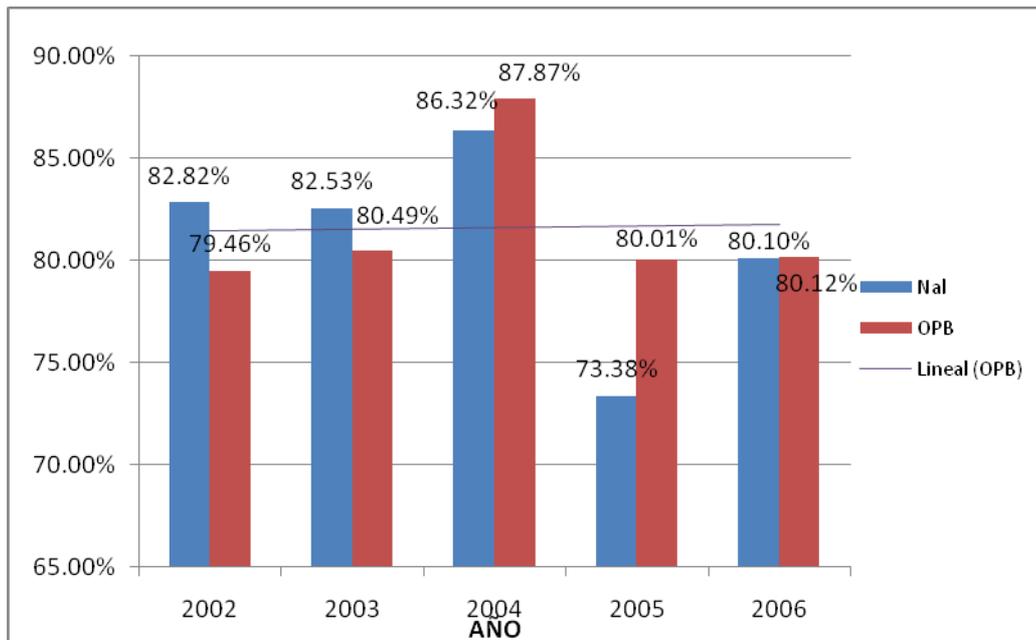
CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

Indicador 22 - Porcentaje de detenidos por faltas administrativas.

Objetivo del indicador: determinar del universo de detenidos, el porcentaje que corresponde por faltas administrativas.

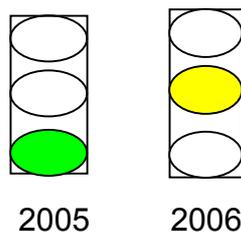
Interpretación: a mayor valor del indicador, mayor el número de detenidos por faltas administrativas.

Porcentaje de detenciones por faltas administrativas



Cuadro 4.10.- Comparativo entre el promedio nacional y el municipio Othón P Blanco respecto de las detenciones por faltas administrativas.

Fuente: Elaboración propia con los indicadores elaborados por el SINDES.



El municipio OPB superó los niveles porcentuales del promedio nacional durante los años 2005 y 2006. Es importante señalar que a nivel nacional este indicador en 2006 aumentó considerablemente.

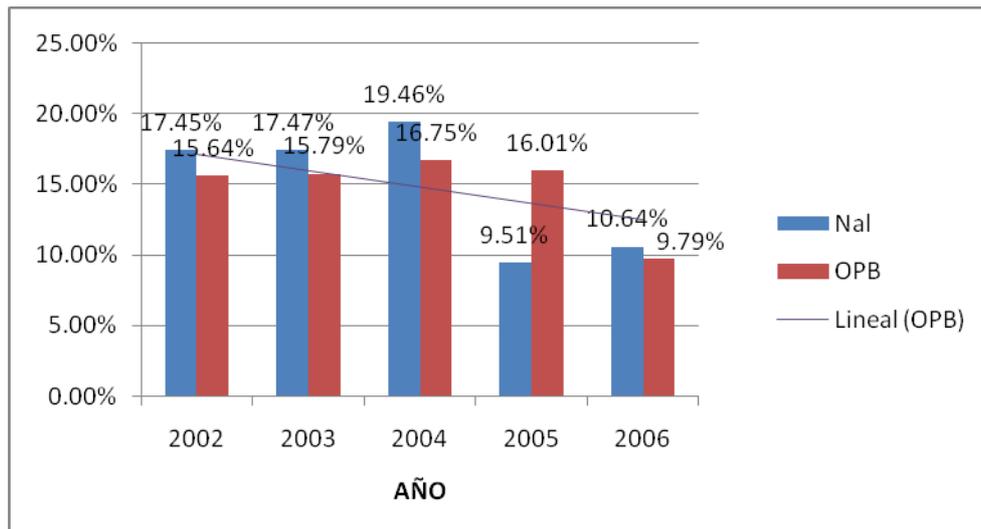
CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

Indicador 28 - Porcentaje de policías graduados de la academia de policía.

1. Objetivo del indicador: conocer el porcentaje de la fuerza policíaca que proviene de la academia de policía.

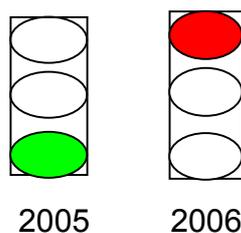
2. Interpretación: a mayor valor del indicador, mayor el número de policías graduados de la academia de policía.

Porcentaje de policías que cuentan con grado académico para ejercer su función



Cuadro 4.11.- Comparativo entre el promedio nacional y el municipio Othón P Blanco respecto del porcentaje de policías que cuentan con formación académica para desempeñar su función y servicio policial.

Fuente: Elaboración propia con los indicadores elaborados por el SINDES.



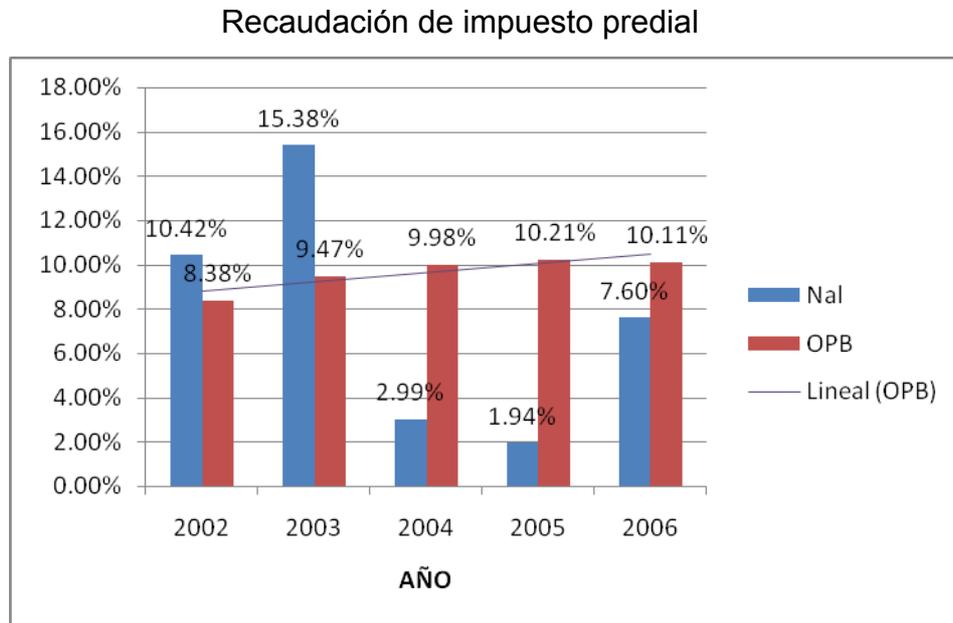
En 2005 el municipio OPB respecto de este indicador se encontraba en niveles óptimos superiores al promedio nacional, sin embargo en 2006 fue desfavorable su resultado.

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

Indicador 37 - Eficiencia en el cobro de cuentas por impuesto predial.

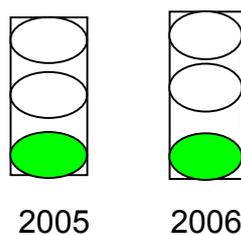
1. Objetivo del indicador: medir la eficiencia en el cobro de impuesto predial según el cobro de cuentas de predial.

2. Interpretación: a mayor valor del porcentaje, una mayor eficiencia en el cobro del impuesto predial.



Cuadro 4.12.- Comparativo entre el promedio nacional y el municipio Othón P Blanco respecto del porcentaje de eficiencia en la recaudación de ingresos, específicamente del impuesto predial.

Fuente: Elaboración propia con los indicadores elaborados por el SINDES.



La recaudación en este municipio durante 2005 y 2006 fue favorable debido a que la recaudación estuvo muy por encima del promedio nacional.

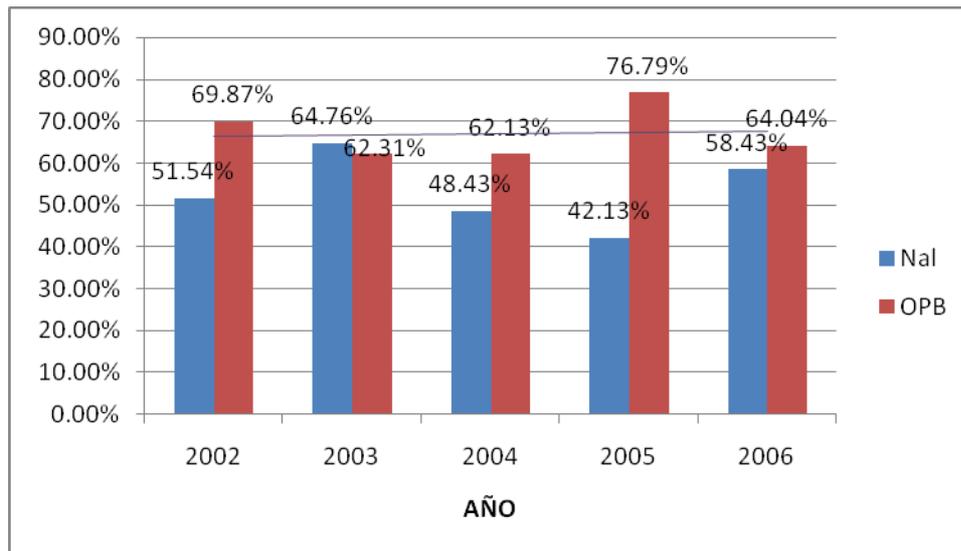
CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

Indicador 41 - Porcentaje de gasto administrativo con relación al gasto total.

Objetivo del indicador: medir la eficiencia en el gasto administrativo con relación al gasto total.

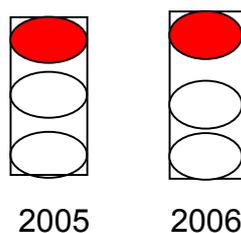
Interpretación: cuanto más cerca del valor a uno (1), un mayor gasto en administración.

Gastos administrativos respecto del total de gasto



Cuadro 4.13.- Comparativo entre el promedio nacional y el municipio Othón P Blanco respecto del gasto administrativo con relación al recurso total que se ejerce en forma anual.

Fuente: Elaboración propia con los indicadores elaborados por el SINDES.



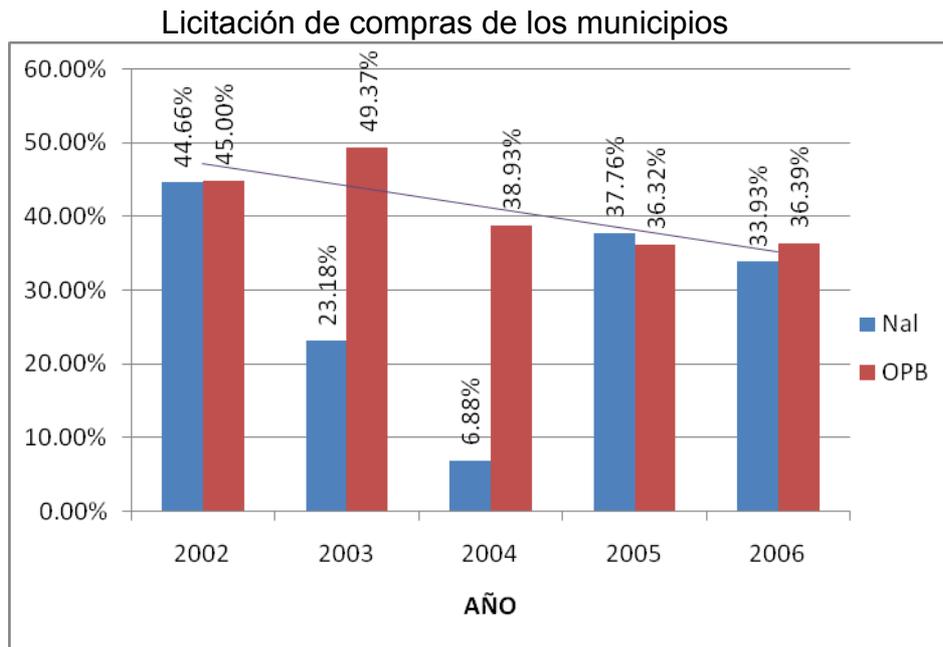
Durante los años 2005 y 2006 el resultado de la evaluación de este indicador fue desfavorable, ya que hablando de costos y gastos, un aumento en los mismos en comparación con el promedio nacional significa que el recurso se destina más a gastos administrativos que a acciones e inversión a favor de la sociedad.

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

Indicador 46 - Porcentaje de compras licitadas con respecto al monto total de compras.

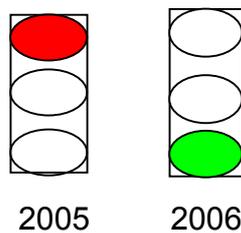
Objetivo del indicador: determinar el porcentaje de compras que fueron licitadas.

Interpretación: a mayor valor del porcentaje, un mayor número de compras por licitación.



Cuadro 4.14.- Comparativo entre el promedio nacional y el municipio Othón P Blanco respecto del porcentaje de licitaciones celebradas para las adquisiciones.

Fuente: Elaboración propia con los indicadores elaborados por el SINDES.



Durante 2005 el municipio presentó una situación desfavorable en la evaluación, para 2006 las licitaciones celebradas por el ayuntamiento de OPB aumentaron superando el promedio nacional.

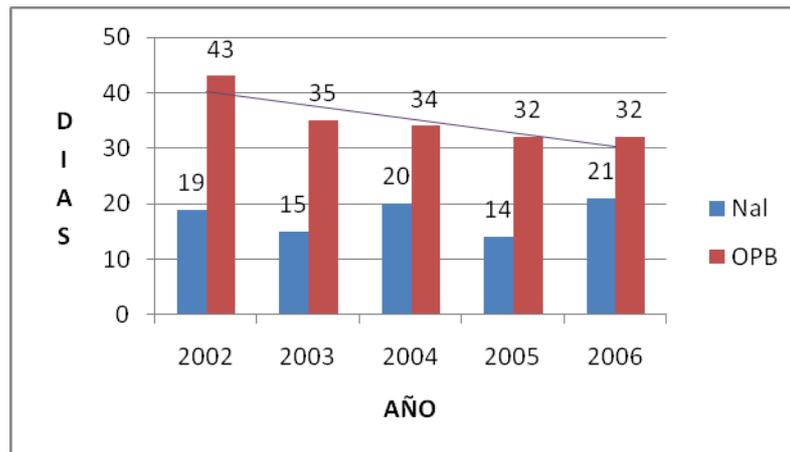
CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

Indicador 49 - Promedio de días para procesar el pago a proveedores.

Objetivo del indicador: determinar el número promedio de días para el pago a los proveedores del municipio.

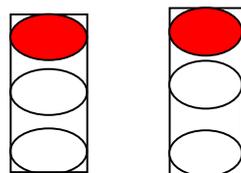
Interpretación: a mayor valor, un mayor número promedio de días para el pago a proveedores.

Duración en días del proceso de pago a proveedores



Cuadro 4.15.- Comparativo entre el promedio nacional y el municipio Othón P Blanco respecto del número de días que conlleva el pago a los proveedores de bienes y servicios.

Fuente: Elaboración propia con los indicadores elaborados por el SINDES.



2005

2006

Observamos que el ayuntamiento de OPB obtuvo una calificación desfavorable en la evaluación de este indicador lo que significa que el retraso en el pago a los proveedores se deba a la ineficiencia de su sistema de pagos o falta de liquidez, entre otras.

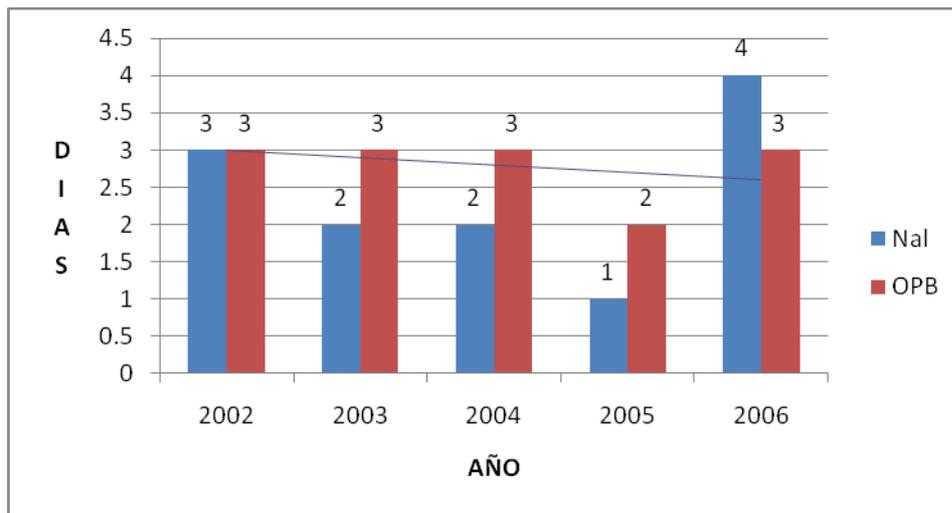
CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

Indicador 50 A - Promedio de días para la realización del trámite de licencia o renovación de licencia para negocio.

Objetivo del indicador: determinar el número de horas que se requiere para la realización del trámite de licencia o renovación de licencia para negocios.

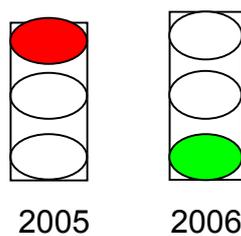
Interpretación: un menor valor, es mejor para el ciudadano.

Trámites de expedición y renovación de licencias



Cuadro 4.16.- Comparativo entre el promedio nacional y el municipio Othón P Blanco respecto de los días que conlleva tramitar o renovar las licencias de funcionamiento.

Fuente: Elaboración propia con los indicadores elaborados por el SINDES.



En el año 2005 se presentó una situación desfavorable al existir demasiados días para tramitar las licencias sin embargo observamos que en este punto los ciudadanos obtuvieron la mayor ventaja al reducirse el número de días que conlleva este procedimiento en 2006.

*Se califican 8 características, a las que se otorgan un punto por cada una de ellas cumplidas.

** Se califican 4 características, a las que se otorgan un punto por cada una de ellas cumplidas.

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

4.5.-Ventajas de realizar auditorías al desempeño en nuestra entidad.

Toda acción propositiva tiene por ende ventajas que van a favorecer o solucionar un problema, en este caso la auditoría del desempeño no pretende solucionar sino aportar elementos que permitan mejorar la rendición de cuentas, aportar un recurso más en cual apoyarnos para poder emitir un informe integral que no describa solo lo financiero y la infraestructura realizada por un ente gubernamental, sino también, un reflejo de la oportunidad, efectividad y ahorro con el que se condujeron los dirigentes de la ciudadanía, agregando además la opinión que del resultado tenga ésta última. Se busca con éste tipo de evaluación permitir al municipio lograr estándares de calidad en la prestación de servicios a la sociedad, homogeneizar las acciones a favor de la sociedad sin sesgos de carácter económico, social, de género, cultural o geográfico.

En el caso de los ayuntamientos (que gozan de plena autonomía), éstos, no realizan los mismos programas que la administración pública centralizada, sino que se rigen por la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo y sus facultades y obligaciones son realizar obra pública y desarrollo urbano, prestar además de los servicios a la ciudadanía marcados por la constitución federal y la estatal, los servicios de seguridad pública y tránsito municipal así como recaudar ingresos a través de la hacienda municipal e impulsar el desarrollo económico, sin embargo no se exime de llevar a efecto programas de salud, seguridad, educación o deporte, que contribuyan a dar cumplimiento al PND.

Dando particularidad a la dirección de fiscalización municipal las ventajas de contar con la auditoría del desempeño desde mi personal punto de vista, en forma enunciativa más no limitativa pueden ser las siguientes:

1.- Para el personal adscrito a la dirección mencionada:

- a) Efectuar una adecuada fiscalización de los recursos públicos, impulsando la cultura de la transparencia y rendición de cuentas;

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

- b) Promover la confianza ciudadana en las instituciones, a través de los informes de las cuentas públicas municipales;
- c) Aportar ideas útiles para mejorar las prácticas existentes o establecer nuevos métodos;
- d) Organizar sesiones de asesoramiento laboral de formación y de actualización para el personal adscrito (considerando la retroalimentación y ofreciendo sugerencias constructivas);
- e) Desarrollo de sus capacidades, habilidades de comunicación y soluciones de conflictos, entre otros;
- f) Conocer otro tipo de fiscalización y evaluación a través de indicadores y matrices elaboradas a partir de un objetivo y en torno a un plan de desarrollo de ámbito federal, estatal o municipal;
- g) Adquirir más conocimiento y experiencia en evaluaciones a través de indicadores para competir en otro terreno laboral y/o profesional.
- h) Obtener por adecuados canales de información, la mutua comunicación con los municipios, respecto de la forma de evaluar el desempeño planteándola de manera positiva, para que éstos faciliten la información y se emitan resultados verídicos en forma eficiente;
- i) Adoptar el concepto de la auditoría del desempeño de la federación referente a las tres “e” que son economía, eficiencia y eficacia; y las tres “c” calidad en el servicio, cliente ciudadano y comportamiento de los actores;
- j) Informar a la ciudadanía acerca del impacto generado por las diferentes políticas públicas;

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

- k) Detectar prácticas y procedimientos eficientes o ineficientes, cumplimiento o incumplimiento de la legislación y los objetivos institucionales, así como del aprovechamiento o dispendio de los recursos.

2.- Para el municipio auditado:

- a) Establecer en forma correcta, medible y alcanzable sus objetivos y metas al momento de elaborar su presupuesto de ingresos y egresos que habrá de presentarse al cabildo para su aprobación.
- b) Obtener la confianza de la ciudadanía para que ésta no se sienta defraudada por el mal o deficiente empleo de sus contribuciones;
- c) Publicar con bases sólidas sus logros sin recurrir a exageraciones, para fomentar el cumplimiento de las contribuciones que la sociedad, ante la falta de una eficiencia en su administración, ha dejado de pagar;
- d) Utilizar la información derivada de la evaluación para obtener prestigio que le reporte ventajas ante un préstamo crediticio;
- e) Capacitar al personal que ejerce recursos (contratando obra pública, realizando adquisiciones de bienes patrimoniales, desarrollando programas sociales y otorgando servicios a la ciudadanía), creando en ellos la conciencia de que no es suficiente apegarse a un lineamiento de austeridad o racionalidad presupuestal sino que hay que hacer mucho, con menos y de la mejor forma;
- f) Aún cuando las recomendaciones sean bien intencionadas, éstas se debe evitar puesto que habla en forma demeritoria del actuar de los gestores municipales, es por ello que se debe interceder por la capacitación del personal, modernización de la tecnología y actualización de sus programas informáticos (contables, de servicios, de operación, catastrales y de recaudación);

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

- g) Implementar la cultura de la rendición de cuentas, la transparencia y los valores éticos en el personal aún cuando el municipio se vea afectado por los cambios en la alta dirección determinados por Ley, cada tres años;
- h) Dar seguimiento a las recomendaciones para fortalecer el desempeño en el actuar de los gestores municipales y reorientar los recursos en base a las evaluaciones;
- i) Preparar presupuestos de calidad en base a resultados no a gasto;
- j) Asegurar el uso eficiente de recursos e informar respecto de su ejercicio con transparencia todo como consecuencia de la mejora en la toma de decisiones.
- k) Operar, medirse y compararse bajo un mismo modelo de gestión.
- l) Ministran información fehaciente a la Asociación de Municipios de México, A.C. para su integración en el SINDES.

3.- Para la sociedad:

- a) Como emisora de contribuciones y receptora de servicios y bienes estar informada respecto de la aplicación de los recursos públicos y las acciones del gobierno municipal;
- b) Otorgar credibilidad y confianza a las instituciones que también están conformadas por ciudadanos que contribuyen y reciben contraparte y además son responsables de suministrarles seguridad, vivienda, recolecta de basura, por mencionar solo algunos.
- c) Obtener utilidad de la evaluación para mejorar su opinión respecto del concepto común del gobierno municipal y ser partícipes activos del diseño de los objetivos y metas planteados en los planes municipales en

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

el entendido de que se contribuye implícitamente a mejorar el bienestar de la sociedad, del municipio, que forma parte de un estado y de una nación.

- d) Obtener servicios y bienes de calidad en tiempo y forma.

4.6.-Conclusiones

Los órganos de fiscalización de las legislaturas locales, a pesar de unir esfuerzos para adecuar el marco legal que las rige y adoptar los lineamientos con los que opera la Auditoría Superior de la Federación, se encuentran ante limitantes distintas a las de carácter legal al momento de dar cumplimiento al objetivo de evaluar el desempeño de la gestión pública, el ente fiscalizador del Estado de Quintana Roo no queda exento ante este hecho, es por ello que adicionamos algunas propuestas que sumadas al trabajo desarrollado en este capítulo permitirán a la Auditoría Superior del estado de Quintana Roo, llevar a cabo la encomienda de transparentar la información, fomentar la rendición de cuentas y ser reconocido por su profesionalismo y capacidad técnica tal como lo plantea en su misión y visión.

1. Coordinarse con el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) para contribuir a la elaboración de indicadores de carácter general que son aplicables a programas nacionales y además están contemplados en el PND o en el Plan de Desarrollo Estatal.
2. Plantear y contribuir al diseño de indicadores o en su defecto a la adopción de los indicadores elaborados por el SINDES para la evaluación de resultados y de gestión de los municipios y de los servicios que presta.
3. Elaborar el Manual del Proceso de Auditoría Especial al Desempeño (que incluya las tres direcciones señaladas con antelación) e incorporarlo al Sistema de Gestión de Calidad de la ASE.

CAPÍTULO 4: LA AUDITORÍA DEL DESEMPEÑO. UN MODELO ALTERNATIVO EN QUINTANA ROO

4. Establecer y operar la dirección de Programas y Proyectos en la que se pretende evaluar también el desempeño.
5. Proporcionar la capacitación al personal sin distinción de niveles jerárquicos permitiendo obtener la ventaja de la retroalimentación y el compromiso grupal.
6. Difundir los resultados de la evaluación del desempeño en la página electrónica de la ASE incluyendo sus recomendaciones, para obtener mayor credibilidad ciudadana.
7. Coordinarse con órganos de fiscalización de otras entidades federativas en la búsqueda de sanciones de tipo pecuniario y no solo emitir recomendaciones que hasta ahora es lo permitido por la normatividad y que se encuentra como limitante de la auditoría de éste tipo.
8. Apoyarse en exámenes de competencia para elegir al personal que habrá de integrar la Auditoría Especial del Desempeño puesto que ésta solo cuenta con el titular y un coordinador (por ser de reciente creación).
9. Integrar este tipo de auditoría al PAAVI e incorporar sus resultados a los informes que se presentan ante el Congreso Local.
10. Difundir la importancia de la participación ciudadana y demostrar que su cooperación contribuye al buen desempeño de las instituciones gubernamentales, estimular la sociedad a ser vigilante de las acciones del gobierno municipal.
11. Fomentar en las entidades fiscalizadas el planteamiento de objetivos y metas apegadas al Plan Nacional de Desarrollo y al propio según corresponda, así como difundir la construcción de indicadores en la elaboración de sus presupuestos y que éstos últimos sean en base a resultados, con la finalidad de facilitar la evaluación interna y la externa (SHCP, ASF, SFP).

ANEXOS

Anexo 1

Análisis de Razones Financieras

Es mediante un proceso de comparación de las partes de un balance y/o estado de resultados, que se llega a conclusiones sobre el todo. Esta comparación consiste en relacionar cifras financieras, unas con otras, a fin de obtener relaciones o índices que expresen más información que la sola presentación de las cifras.

El análisis de *Razones Financieras*, permite llevar a cabo la apreciación objetiva de la historia de un ente y formular una evaluación de la situación actual.

Las razones financieras se pueden agrupar en tres categorías:

1. Razones de Desempeño.
2. Razones de Eficiencia Operativa.
3. Razones de Política Financiera.

Sin embargo no son aplicables en el sector gubernamental, puesto que requieren de márgenes de utilidad, importes de inventarios, gastos y costos por ventas, costos de materias primas, entre otros, de hecho los informes que rinde el OSF de Quintana Roo no se basan en un estudio de los estados financieros por medio de razones financieras sino en la comparación de los diversos tipos de presupuestos y la normatividad existente para ejercerlo.

Anexo 2

Presupuesto de ingresos y egresos que se presenta ante el cabildo de un municipio para su aprobación.

PRESUPUESTO DE INGRESOS 2007

C O N C E P T O		PRESUPUESTO ORIGINAL	MODIFICACIÓN PRESUPUESTAL	PRESUPUESTO MODIFICADO	AMPLIACIÓN PRESUPUESTAL	PRESUPUESTO MODIFICADO	AMPLIACIÓN PRESUPUESTAL	PRESUPUESTO MODIFICADO
	INGRESOS	\$ 377,976,595.00	-\$ 1,191,093.00	\$ 376,785,502.00	\$ 33,439,824.00	\$ 410,225,326.00	\$ 49,949,999.00	\$ 460,175,325.00
411	IMPUESTOS	47,347,975.00	0.00	47,347,975.00	356,784.00	47,704,759.00	(2,655,000.00)	45,049,759.00
412	DERECHOS	36,124,775.00	124,389.00	36,249,164.00	-	36,249,164.00	3,034,000.00	39,283,164.00
413	PRODUCTOS	5,467,890.00	0.00	5,467,890.00	-	5,467,890.00	(1,947,001.00)	3,520,889.00
414	APROVECHAMIENTOS	5,197,095.00	0.00	5,197,095.00	368,000.00	5,565,095.00	882,000.00	6,447,095.00
415	PARTICIPACIONES	144,369,900.00	123,890.00	144,493,790.00	-	144,493,790.00	18,558,000.00	163,051,790.00
416	OTROS INGRESOS	12,270,700.00	5,200,000.00	17,470,700.00	6,610,180.00	24,080,880.00	37,220,000.00	61,300,880.00
417	APORTACIONES FEDERALES	127,198,260.00	(6,639,372.00)	120,558,888.00	26,104,860.00	146,663,748.00	(5,142,000.00)	141,521,748.00

C O N C E P T O		PRESUPUESTO ORIGINAL	MODIFICACIÓN PRESUPUESTAL	PRESUPUESTO MODIFICADO	AMPLIACIÓN PRESUPUESTAL	PRESUPUESTO MODIFICADO	AMPLIACIÓN PRESUPUESTAL	PRESUPUESTO MODIFICADO
	EGRESOS	\$ 377,976,595.00	\$ (1,191,093.00)	\$ 376,785,502.00	\$ 33,439,824.00	\$ 410,225,326.00	\$ 49,949,999.00	\$ 460,175,325.00
1000	SERVICIOS PERSONALES	153,146,400.00		153,146,400.00	21,784.00	153,168,184.00	26,300,000.00	179,468,184.00
2000	MATERIALES Y SUMINISTROS	26,276,619.00		26,276,619.00		26,276,619.00	(357,000.00)	25,919,619.00
3000	SERVICIOS GENERALES	39,698,231.00	(4,999,998)	34,698,233.00		34,698,233.00	25,271,999.00	59,970,232.00
4000	TRANSFERENCIAS	5,907,000.00		5,907,000.00		5,907,000.00	7,081,000.00	12,988,000.00
5000	BIENES MUEBLES E INMUEBLES	3,600,000.00		3,600,000.00		3,600,000.00	(2,015,000.00)	1,585,000.00
6000	OBRAS PÚBLICAS	140,898,260.00	(6,369,373)	134,528,887.00	33,418,040.00	167,946,927.00	(8,625,000.00)	159,321,927.00
7000	FORTALECIMIENTO MUNICIPAL	5,601,000.00		5,601,000.00		5,601,000.00	(24,000.00)	5,577,000.00
8000	EROGACIONES EXTRAORD.	1,292,000.00		1,292,000.00		1,292,000.00	2,118,000.00	3,410,000.00
9000	DEUDA PÚBLICA	1,557,085.00	10,178,278.00	11,735,363.00		11,735,363.00	200,000.00	11,935,363.00

BIBLIOGRAFÍA

Leyes consultadas:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
3. Ley General de Planeación
4. Constitución Política del Estado de Quintana Roo
5. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo
6. Ley de Planeación del Estado de Quintana Roo.
7. Ley General de Contabilidad Gubernamental
8. Ley Federal de Coordinación Fiscal
9. Ley de Responsabilidad Hacendaria
10. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
11. Ley del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Quintana Roo
12. Ley de Fiscalización Superior de la Federación
13. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
14. Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo
15. Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado

Libros:

1. Mendívil Escalante Víctor Manuel. **Elementos de Auditoría**, Editorial ECASA décimo cuarta reimpresión marzo 1995.
2. **Boletín 1 de la Comisión de los Principios de Contabilidad** del Instituto Mexicano de Contadores Públicos A. C.
3. Del Río González Cristóbal. **El presupuesto**, Editorial ECASA Decimotercera reimpresión 1994.

4. Meigs, Williams, Haka, Bettner. **Contabilidad, la base para decisiones gerenciales**, Editorial Mc Graw Hill, onceava edición, diciembre 2000.
- 5.- Alfredo Adam Adam, Guillermo Becerril Lozada, **Auditoría al Desempeño en México**, Universidad Autónoma de México, Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C. Primera Edición, Abril de 2008.
- 6.- Mena Alarcón Octavio, **La Fiscalización Superior: Su implementación en el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México**, Primera edición, Mayo 2009.
- 7.- Academia Mexicana de Auditoría Integral y al desempeño, A. C., **Metodología de Evaluación del Desempeño para el Sector público. Presidencia**, Primera edición, Marzo 2009.
- 8.- Espinoza Barrientos Francisco, **Evaluación del Desempeño, Contaduría Pública**, Instituto Mexicano de Contadores Públicos y Asociación Mexicana de Auditoría Integral y al desempeño A. C. Primera Edición, Septiembre 2009.

Documentos y manuales consultados:

Manuales emitidos por la Dirección General del Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior (por Convenio de Capacitación entre la ASF y la ASOFIS a los Órganos de Fiscalización de las Legislatura Locales):

1. Fiscalización y Rendición de Cuentas
2. El Informe de Auditoría: Su estructura y dictamen
3. Contabilidad Gubernamental
4. Supervisión de Equipos de Auditoría y Técnicas de Auditoría

BIBLIOGRAFÍA

5. Ley General de Contabilidad Gubernamental y sus implicaciones para los Gobiernos Locales
6. Planeación de Auditoría Gubernamental
7. Integración de los expedientes de auditoría
8. La Ética en el ejercicio de la función pública
9. Evaluación del desempeño y Construcción de indicadores
10. Auditoría al Desempeño en México.

Internos:

11. Manual de Organización de la Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo
12. Manual de Calidad de la Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo.

Externos:

13. Informe de Gobierno Municipal de Othón P. Blanco abril 2009

Abreviaturas:

1. S.H.C.P.: Secretaría de Hacienda y Crédito Público
2. I.M.C.P.: Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C.
3. A.S.F.: Auditoría Superior de la Federación
4. I.M.A.P.: Instituto Mexicano de Auditores Públicos, A. C.
5. ASOFIS: Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A. C.
6. S.F.P.: Secretaría de la Función Pública
7. INDETEC: Instituto Técnico para el Desarrollo de las Haciendas Públicas
8. CONAC: Consejo Nacional de Armonización Contable
9. INTOSAI: Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

10. OLACEF: Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
11. ICJC: Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España
12. LGCG: Ley General de Contabilidad Gubernamental
13. AFROSAI: Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África
14. ASOSAI: Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia
15. EUROSAL: Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa
16. OSFF: Órgano Superior de Fiscalización de la Federación
17. DOF: Diario Oficial de la Federación
18. CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
19. PND: Plan Nacional de Desarrollo
20. LFSF: Ley de Fiscalización Superior de la Federación
21. LOSF: Ley del Órgano Superior de Fiscalización de Quintana Roo
22. PAAVI: Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones.
23. CONEVAL: Comité Nacional de Evaluación
24. LPRH: Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
25. SED: Sistema de Evaluación del Desempeño
26. OSF: Órgano Superior de Fiscalización
27. ASE: Auditoría Superior del Estado
28. SINDES: Sistema de Indicadores de Desempeño
29. SED: Sistema de Evaluación de Desempeño
30. OPB: Othón Pompeyo Blanco (Municipio constitucional)

Páginas web consultadas:

1.- De principios de contabilidad a postulados básicos.

http://cmapspublic.ihmc.us/rid=1155909205409_1857845331_315/De%20Principios%20de%20Contabilidad%20a%20Postulados%20B%C3%A1sicos.cmap

2.- Postulados básicos de Contabilidad Gubernamental de la SHCP.

http://normateca.ife.org.mx/normanet/files_disp/13/47/l.-

[POSTULADOSBASICOSDECONTABILIDAGUBERNAMENTAL.pdf](#)

3.- Acuerdo por el que se emiten los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental.

<http://www.conac.gob.mx/documentos/consejo/pbcg.pdf>

4.- Auditoría Superior de la Federación. Evaluación al desempeño.

http://www.amerieiaf.org.mx/cuarto_congreso/materiales/Panel_evaluaciones_al_desempeno3.pdf

5.- Auditoría.

[www.definicion.de/auditoria/\(Sobre la contabilidad](http://www.definicion.de/auditoria/(Sobre%20la%20contabilidad%20gubernamental)/robles.mayo.uson.mx/PaqueteBasicoTAO/Bolet%C3%ADn%20T)

[gubernamental\)/robles.mayo.uson.mx/PaqueteBasicoTAO/Bolet%C3%ADn%20T%C3%A9cnico%20de%20Contabilidad%20Gubernamental.htm](http://www.definicion.de/auditoria/(Sobre%20la%20contabilidad%20gubernamental)/robles.mayo.uson.mx/PaqueteBasicoTAO/Bolet%C3%ADn%20T%C3%A9cnico%20de%20Contabilidad%20Gubernamental.htm)

6.- Manual de Contabilidad Gubernamental para Municipios.

http://www.asofis.org.mx/doc_revision/ManuaContabilidadGubernamentalMunicipios.pdf

7.- Sistema de Indicadores de desempeño.

<http://www.ammac.org.mx/Peticiones/sindes.htm>

8.- Reportes de Resultados SINDES edición 2007.

http://www.leon.gob.mx/sindes/images/stories/descargas/Comparativo_2007.pdf