

Taller: intercambio de experiencias en la implementación de auditorías de desempeño

Articulación de las auditorías de desempeño a los instrumentos de mejora de la gestión pública por resultados

Marisela Márquez Uribe

Lima, Perú, 13 y 14 de agosto de 2015.

Contenido

- 1. Gobiernos regidos por normas frente a gobiernos regidos por resultados**
- 2. La administración por resultados**
- 3. La administración por resultados en México**
- 4. Fiscalización por resultados**
- 5. Impacto de las recomendaciones al desempeño**

1. Gobiernos regidos por normas frente a gobiernos regidos por resultados

1. Gobiernos regidos por normas frente a gobiernos regidos por resultados



Hay dos tipos de gobiernos: los que se rigen por normas, controles y datos, y los que se orientan hacia resultados.

1. Gobiernos regidos por normas frente a gobiernos regidos por resultados



Los gobiernos tradicionales se centran principalmente en normas, controles y datos.

1. Gobiernos regidos por normas frente a gobiernos regidos por resultados



Los gobiernos que se orientan hacia resultados promueven que la maquinaria gubernamental se desempeñe con eficacia.

1. **Gobiernos regidos por normas frente a gobiernos regidos por resultados**



Los gobiernos inspirados en la eficacia son más flexibles que las organizaciones regidas sólo por reglas.

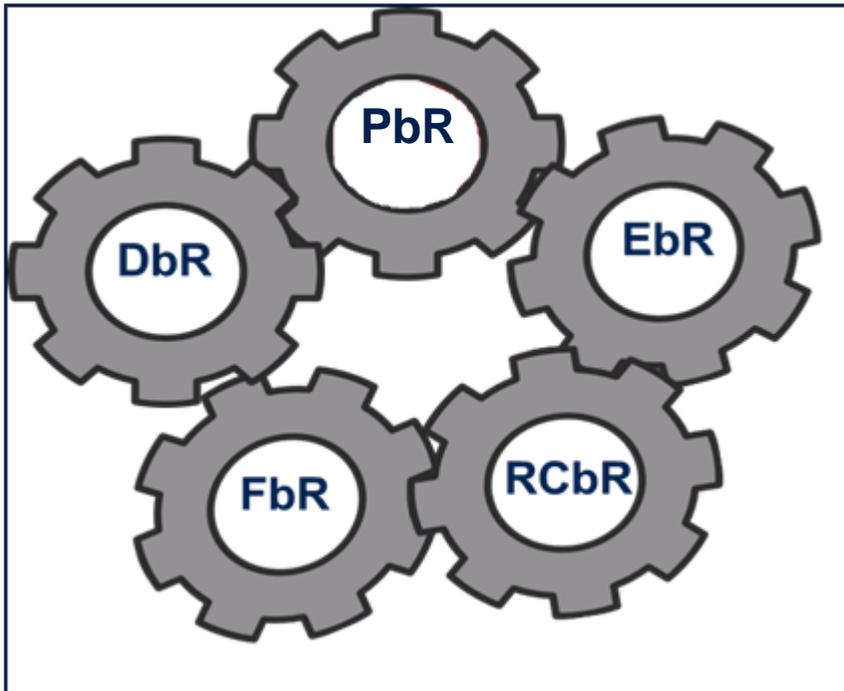
1. Gobiernos regidos por normas frente a gobiernos regidos por resultados



Un gobierno por resultados centra su preocupación en el rendimiento operado en la producción de los bienes y servicios que pueden contribuir en la solución del problema público.

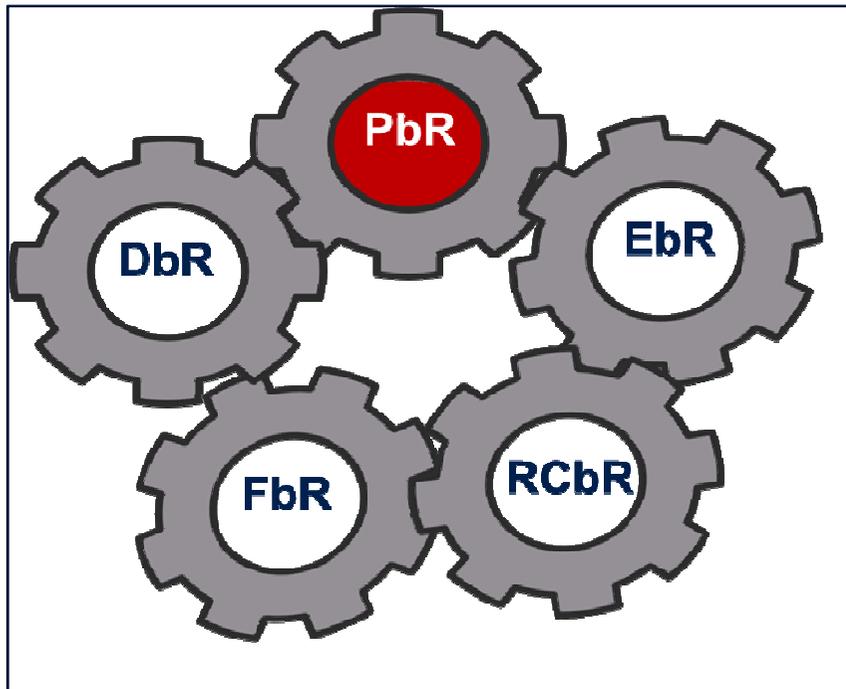
2. La administración por resultados

2. La administración por resultados



La administración por resultados es un proceso de cinco engranes: presupuestación, ejecución, rendición de cuentas, fiscalización y dictaminación.

2. La administración por resultados



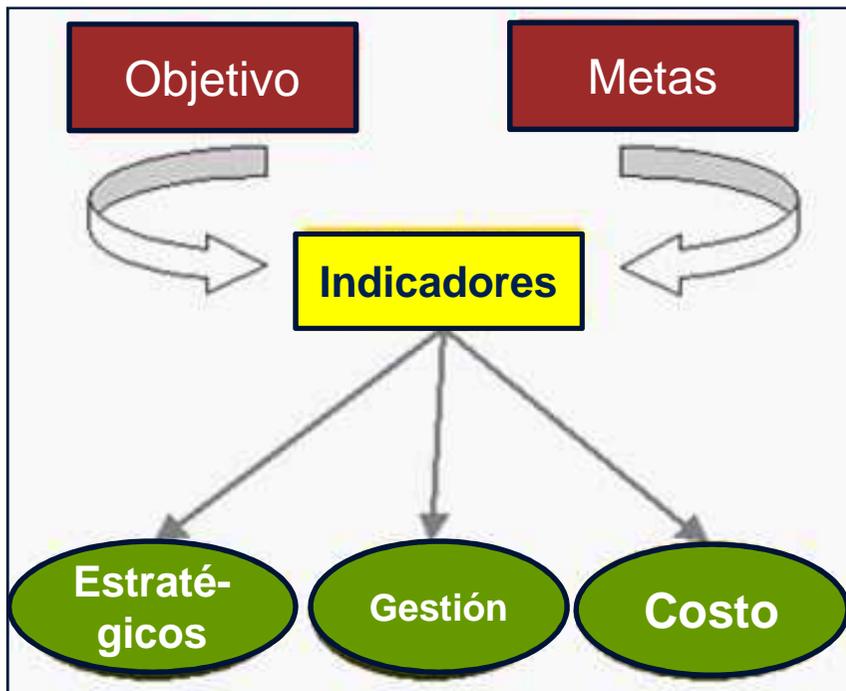
**Presupuesto basado en resultados
(PbR)**

a. Presupuesto basado en resultados



El PbR requiere establecer el problema por resolver, las tareas por realizar y la evaluación permanente para conocer el avance en la solución del problema.

a. Presupuesto basado en resultados



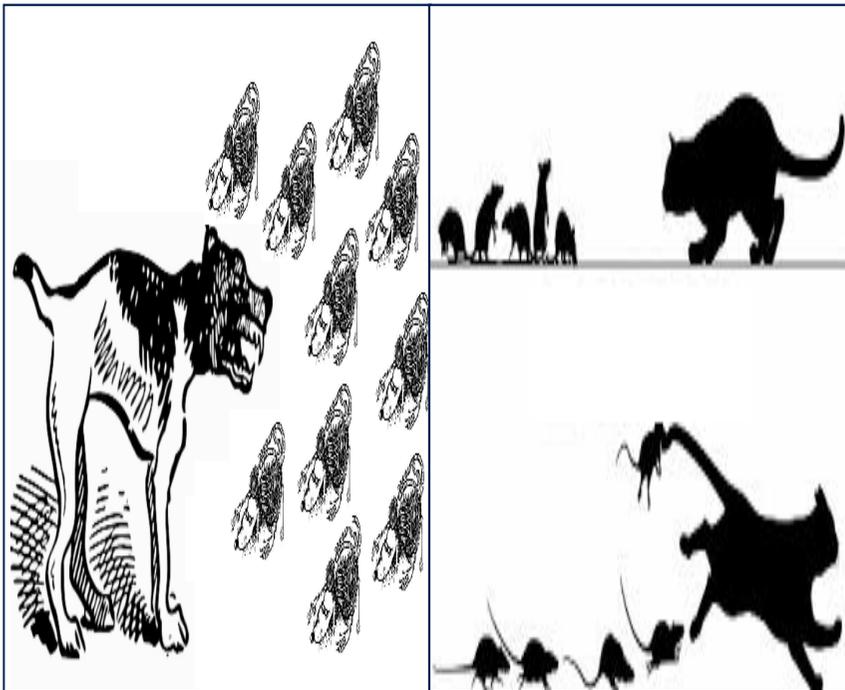
Se fija el objetivo con indicadores estratégicos; se consignan las metas de corto plazo con indicadores de gestión; y se especifican los indicadores para determinar el costo de cada punto de avance en la solución del problema.

a. Presupuesto basado en resultados



El presupuesto basado en resultados mide la producción de bienes y servicios y su impacto en la sociedad.

a. Presupuesto basado en resultados



En una pequeña ciudad llamada Hamelin había tantas y tantas ratas, que eran mucho más que los habitantes.

a. Presupuesto basado en resultados



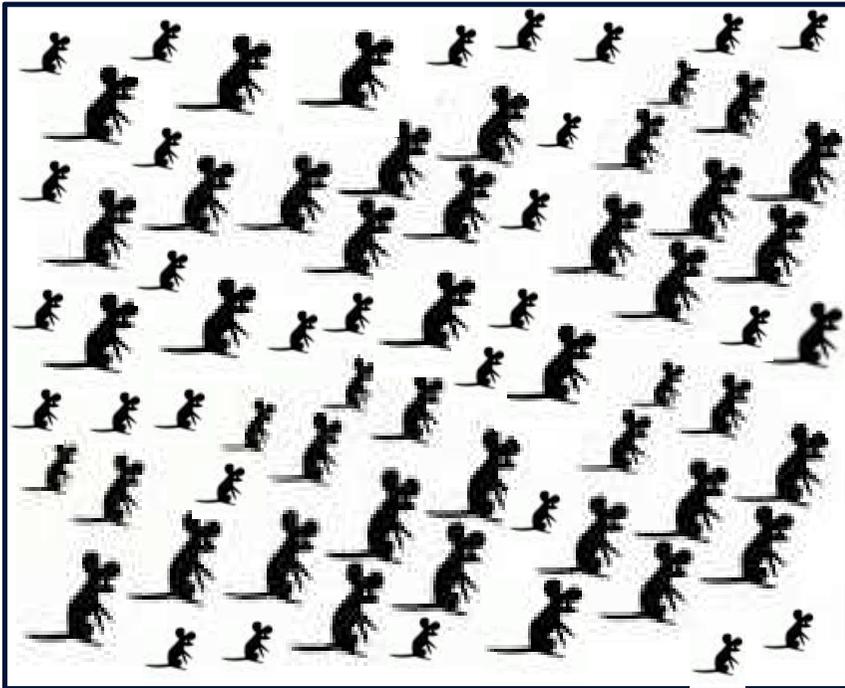
La Dirección General de Lucha contra la Fauna Nociva de Hamelin realizó una licitación para adquirir 4,000 ratoneras, adquirió enormes cantidades de veneno, compró infinidad de gatos, realizó concursos entre la población para cazarlas... Al final, todas estas medidas resultaron insuficientes.

a. Presupuesto basado en resultados

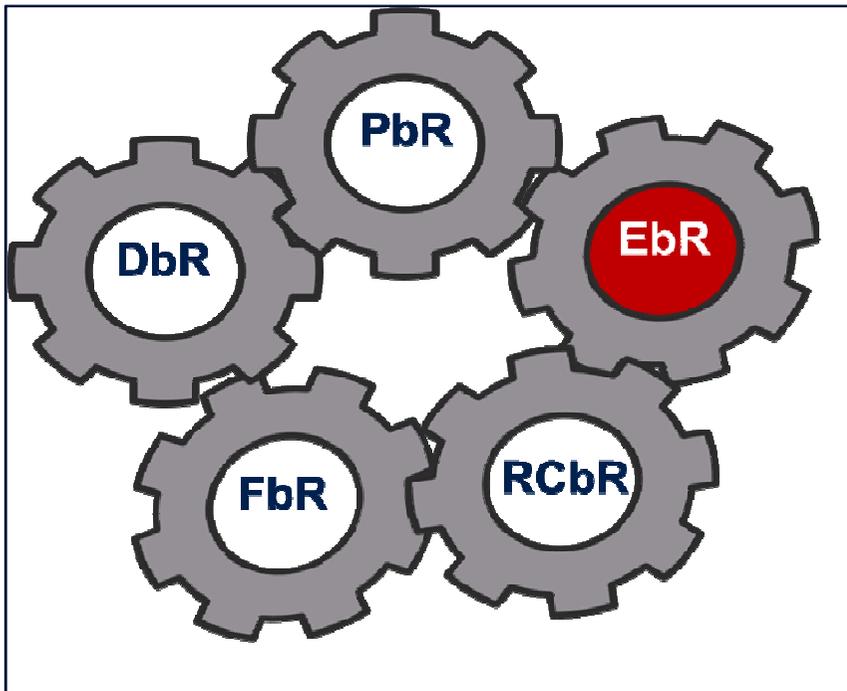


La Auditoría Superior de Hamelin (ASH) fiscalizó los recursos gastados en todas las medidas para combatir a las ratas. Encontró que se habían ejercido con probidad y de conformidad con todas las reglamentaciones. Extendió una felicitación a las autoridades.

a. Presupuesto basado en resultados



Los auditores no se acordaron de fiscalizar los resultados del ejercicio presupuestal.



**Ejecución basada en resultados
(EbR)**

b. Ejecución basada en resultados



Para que la ejecución sea fiel al espíritu y la letra del mandato, y se puedan verificar los resultados, se han establecido controles enfocados en la transparencia.

b. Ejecución basada en resultados



Geppetto no pertenecía a ningún sistema de pensiones y le preocupaba su ancianidad. Talló un muñeco de madera y le pidió al Hada que lo transformara en un niño bueno y que le diera la misión de cuidarlo.

b. Ejecución basada en resultados



El Hada aceptó ayudar y prometió transformar al muñeco de madera en un niño de verdad. Estableció dos metas: que aprendiera a hablar con la verdad; y que adquiriera la cultura de Florencia.

b. Ejecución basada en resultados



Para que Pinocho aprendiera a hablar con la verdad, se estableció el indicador de gestión: “por cada mentira, la nariz crecería”.

b. Ejecución basada en resultados

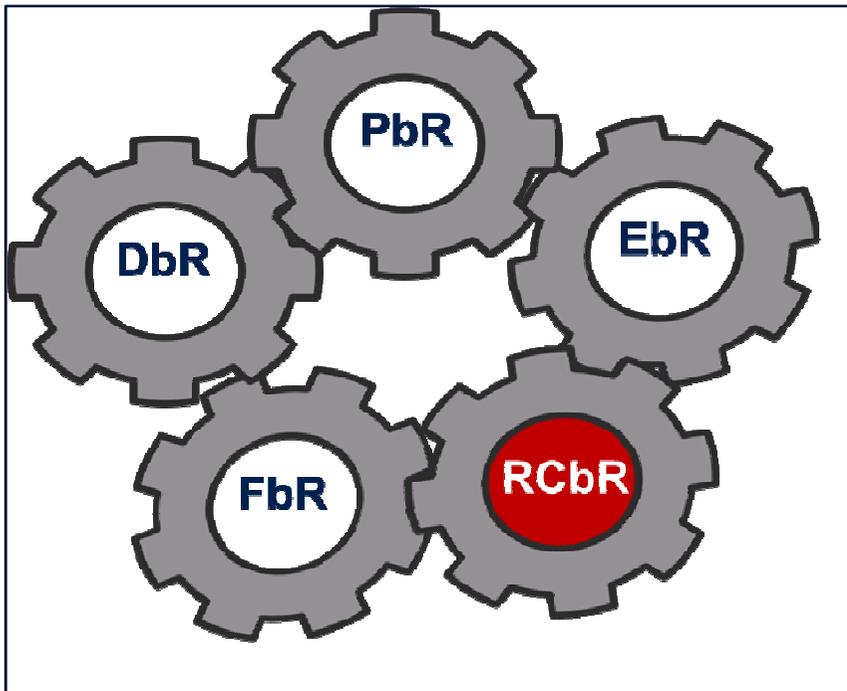


Para que Pinocho adquiriera la cultura de Florencia se estableció el indicador de gestión: “por cada reprobada le saldrían orejas de burro”.

b. Ejecución basada en resultados



Cumplidas las dos metas el muñeco de madera se transformaría en un ser humano. Éste era el objetivo estratégico.



Rendición de cuentas basada en resultados (RCbR)

c. Rendición de cuentas basada en resultados



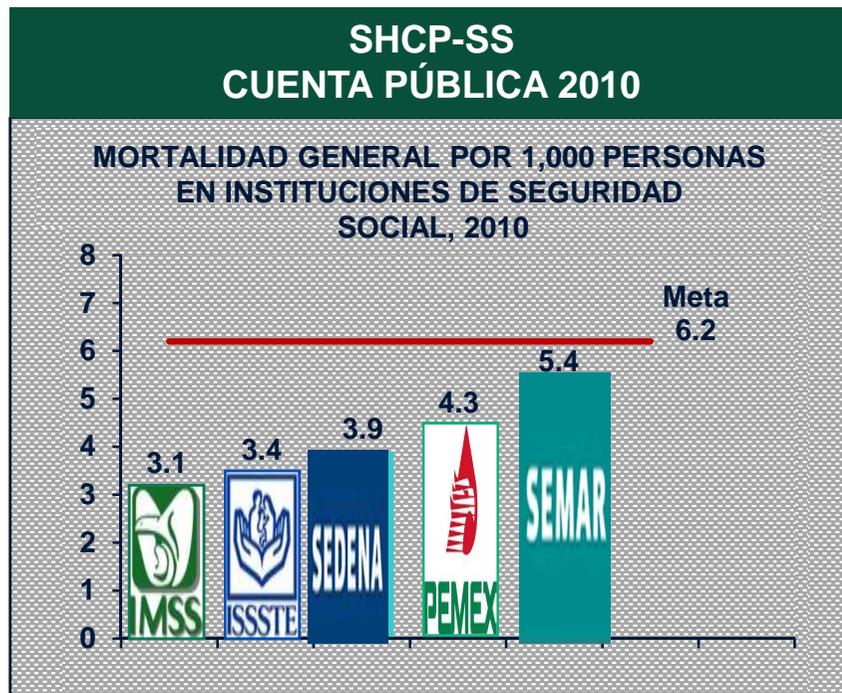
No hay rendición de cuentas por resultados, sólo hay una relatoría de hechos.

c. Rendición de cuentas basada en resultados



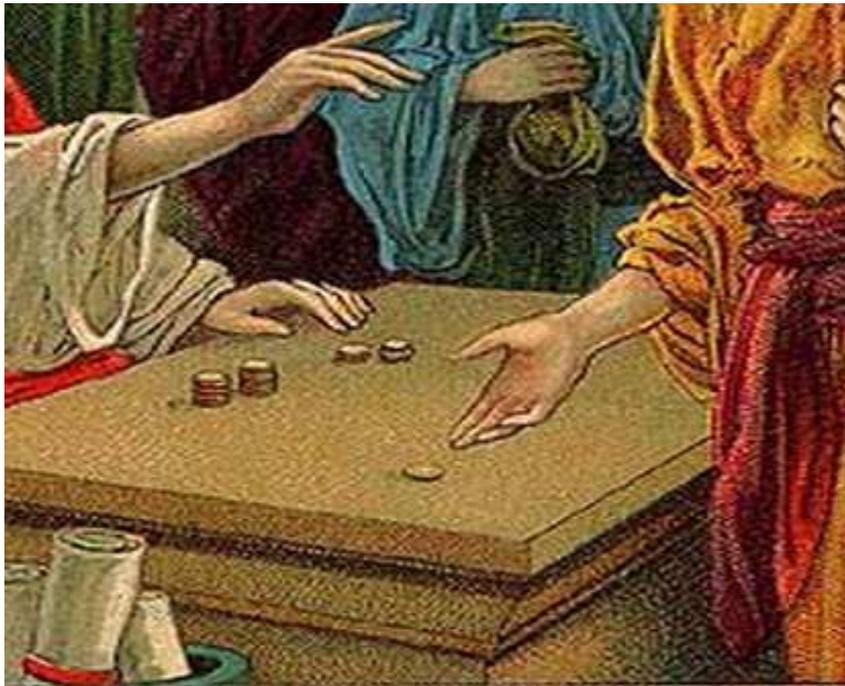
El principal instrumento de rendición de cuentas en México es la Cuenta Pública; en ella se debe informar sobre la gestión financiera y los resultados alcanzados.

c. Rendición de cuentas basada en resultados



En la Cuenta Pública deberíamos encontrar cuánto se ejerció, y cuánto se resolvió del problema, mediante los indicadores de gestión y estratégicos que conforman el Sistema de Evaluación del Desempeño.

c. Rendición de cuentas basada en resultados



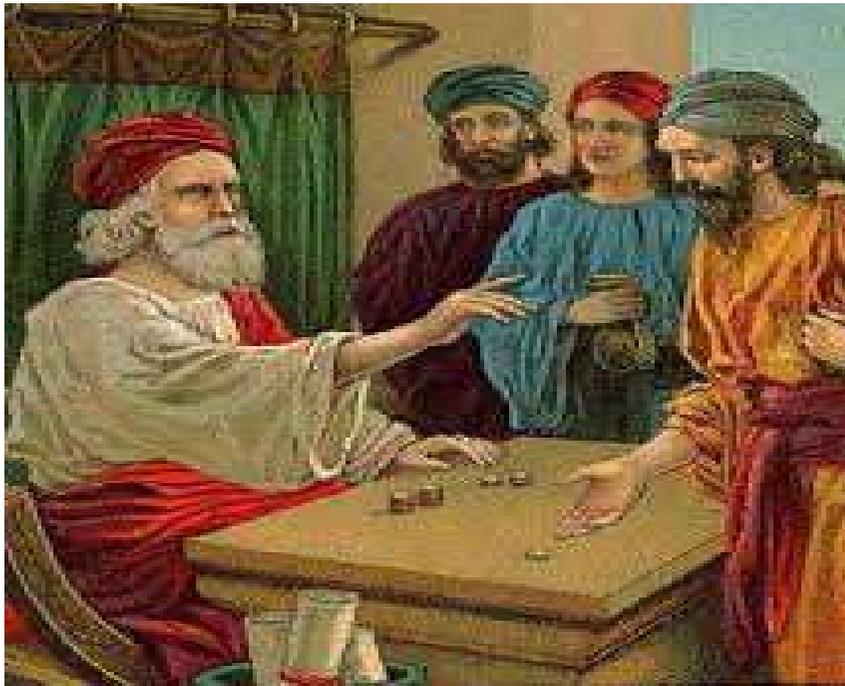
Un propietario repartió parte de su capital a tres de sus subordinados. Le dio cinco talentos a uno; dos, a otro; y uno, al tercero. El mandato fue: “administren mi dinero de tal manera que a mi regreso reciba ganancias”.

c. Rendición de cuentas basada en resultados

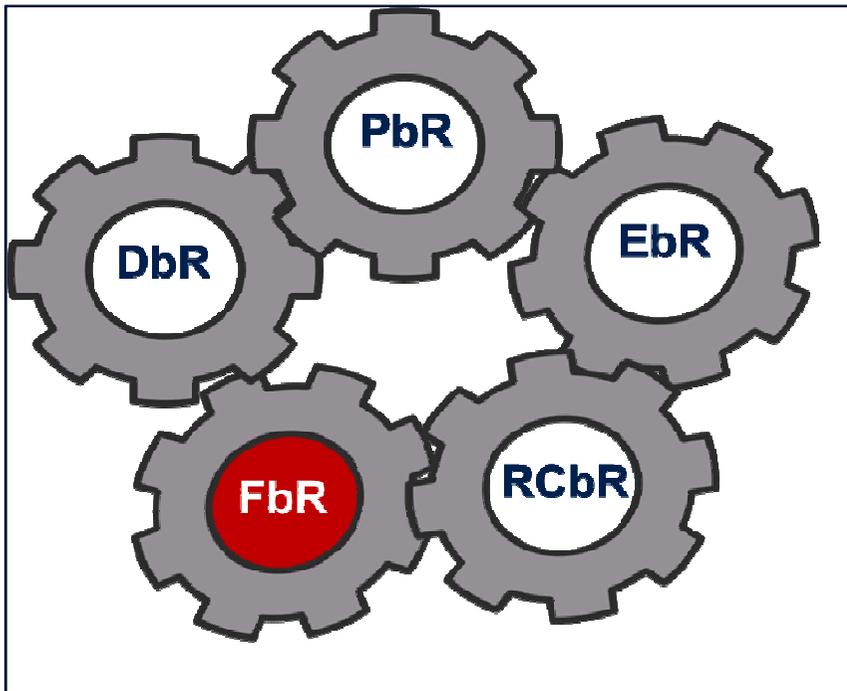


El propietario regresó y les pidió que rindieran cuentas. El que recibió los cinco talentos dijo: “Aquí tienes otros cinco que he ganado”; el que recibió dos talentos dijo: “He ganado otros dos”. El que recibió un talento dijo: “Tuve miedo de perder lo tuyo, fui y escondí tu talento, aquí lo tienes”.

c. Rendición de cuentas basada en resultados



Ante esta rendición de cuentas, el propietario les dijo al primero y al segundo: “Son siervos buenos y fieles, les confiaré lo mucho”. Y al tercero: “debías de haber entregado mi dinero a los banqueros para que, al volver, al menos, retirase lo mío con intereses”.



**Fiscalización basada en resultados
(FbR)**

d. Fiscalización basada en resultados



Una vez que la Cámara de Diputados recibe la Cuenta Pública, la remite a la Auditoría Superior de la Federación para su revisión.

d. Fiscalización basada en resultados



La fiscalización de las cuentas rendidas conjuga dos aspectos: se determina si la información financiera se presenta correctamente y si se cumple con la regulación; y se revisan los efectos e impactos de la acción gubernamental.

d. Fiscalización basada en resultados



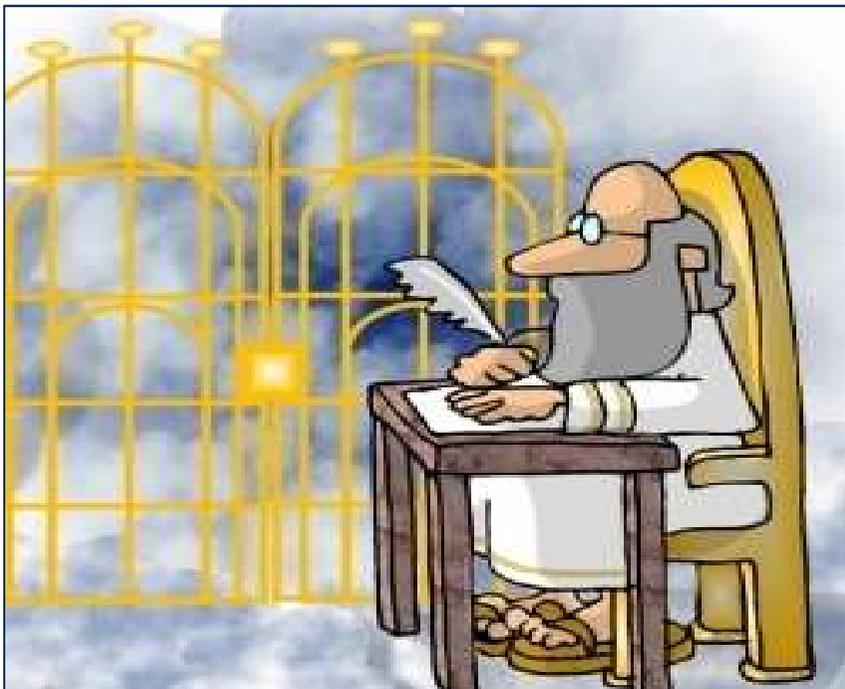
La auditoría de desempeño examina el grado de cumplimiento de metas y objetivos de las políticas públicas y si el alcance de los objetivos está resolviendo los problemas públicos.

d. Fiscalización basada en resultados



Había una vez en un pueblo dos hombres que se llamaban José González. Uno era sacerdote y el otro, taxista. Quiso el destino que los dos murieran al mismo tiempo.

d. Fiscalización basada en resultados



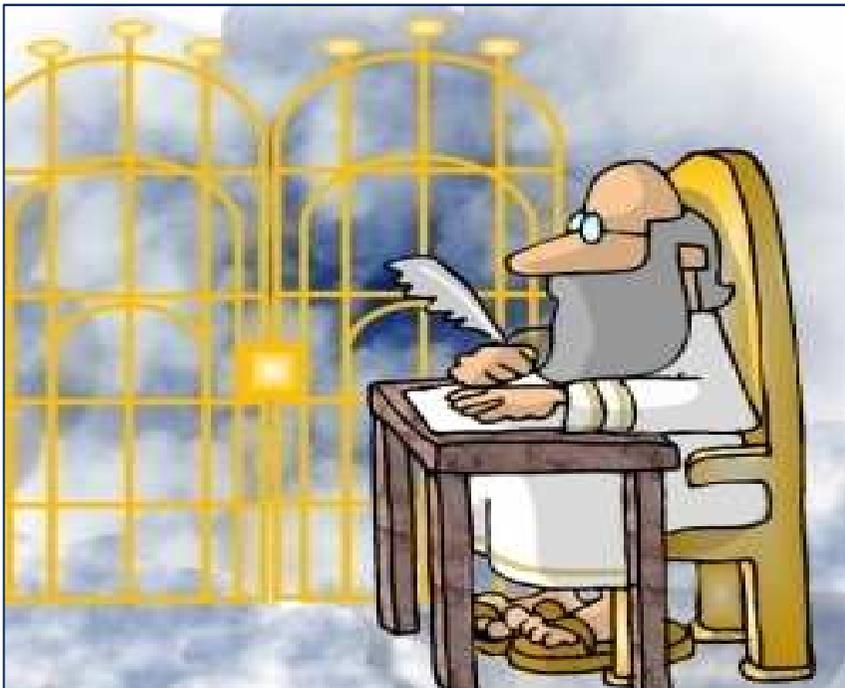
**San Pedro los recibió:
¿Tu nombre?
José González
¿El sacerdote?
No, el taxista.**

d. Fiscalización basada en resultados



San Pedro le dice al taxista: te has ganado el paraíso. Te corresponde esta túnica con hilos de oro.

d. Fiscalización basada en resultados



**Después le toca el turno al cura.
¿Tu nombre?
José González.
¿El sacerdote?
Sí.**

d. Fiscalización basada en resultados



San Pedro le dice al sacerdote: te has ganado el paraíso. Te corresponde esta bata de algodón.

-¡No puede ser! Conozco al otro José González, era el taxista del pueblo, ¡era un desastre!, ¡Debe de haber un error!

d. Fiscalización basada en resultados

Auditorías de Desempeño

- No, no es ningún error - dijo San Pedro. Lo que pasa es que aquí, en el cielo, nos hemos acostumbrado a hacer evaluaciones de resultados.

d. Fiscalización basada en resultados



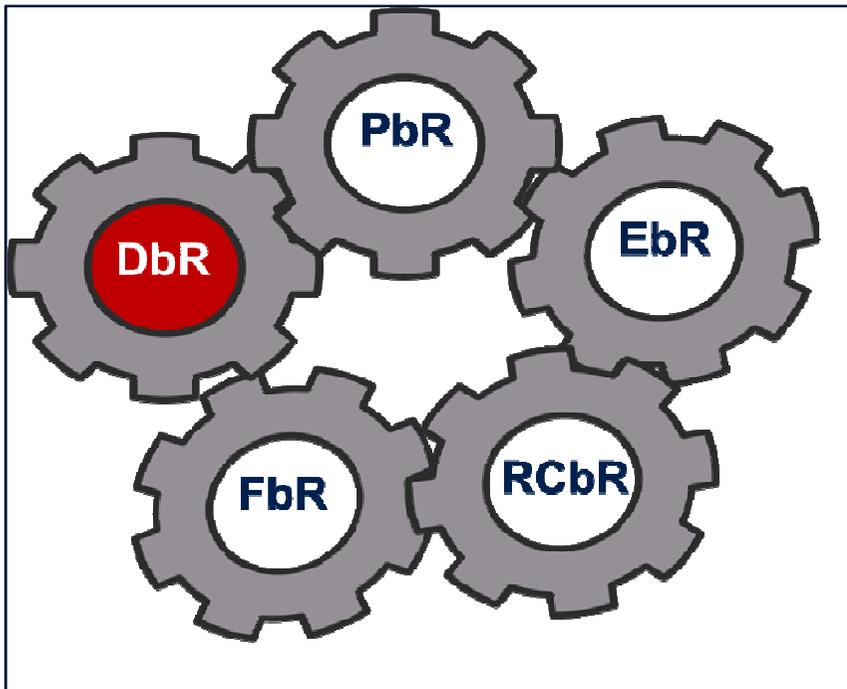
- Mira, durante los últimos veinticinco años cada vez que tú predicabas la gente dormía en la misa, los jóvenes jugueteaban y las solteras no hacían más que chismear...

d. Fiscalización basada en resultados



Cada vez que el taxista manejaba, la gente rezaba y rezaba y se acordaba de Dios.

¡¡Resultados, hijo, resultados!!



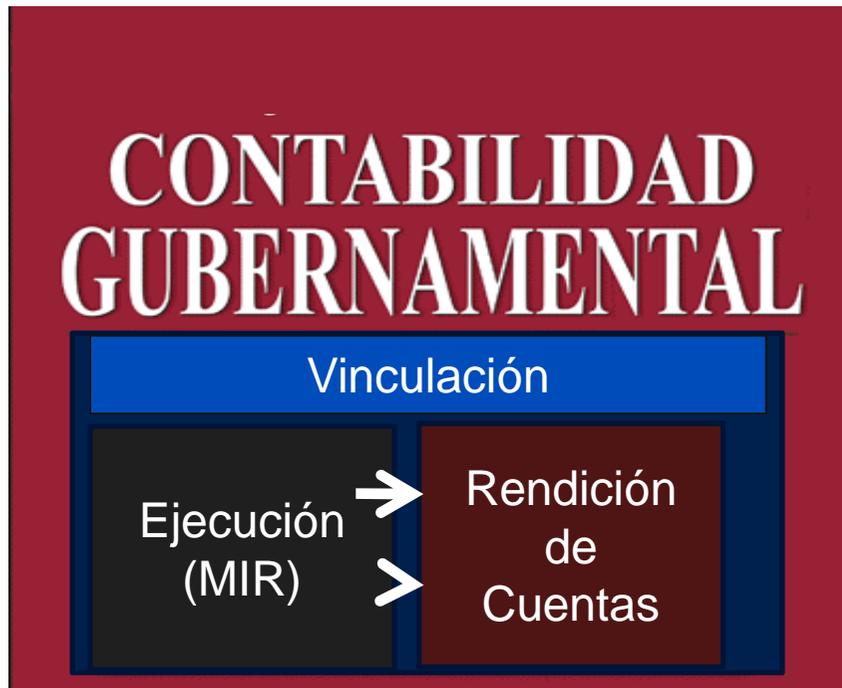
Dictaminación de la Cuenta Pública basada en resultados (DbR)

e. Dictaminación de la Cuenta Pública basada en resultados



La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Cámara de Diputados dictaminará la Cuenta Pública.

e. Dictaminación de la Cuenta Pública basada en resultados



El espíritu de la ley es que el mandante conozca la veracidad sobre la ejecución del presupuesto y de los impactos de las políticas públicas.

e. Dictaminación de la Cuenta Pública basada en resultados



Se debe emitir una opinión con tres objetivos: conocer la fidelidad de la ejecución con lo ordenado; retroalimentar las decisiones sobre el siguiente presupuesto; y emitir un dictamen sobre la ejecución y los efectos del actuar gubernamental.

e. Dictaminación de la Cuenta Pública basada en resultados



La dictaminación por resultados es un terreno peligroso. A esta reacción la llamamos el síndrome de la madrastra de Blancanieves.

e. Dictaminación de la Cuenta Pública basada en resultados



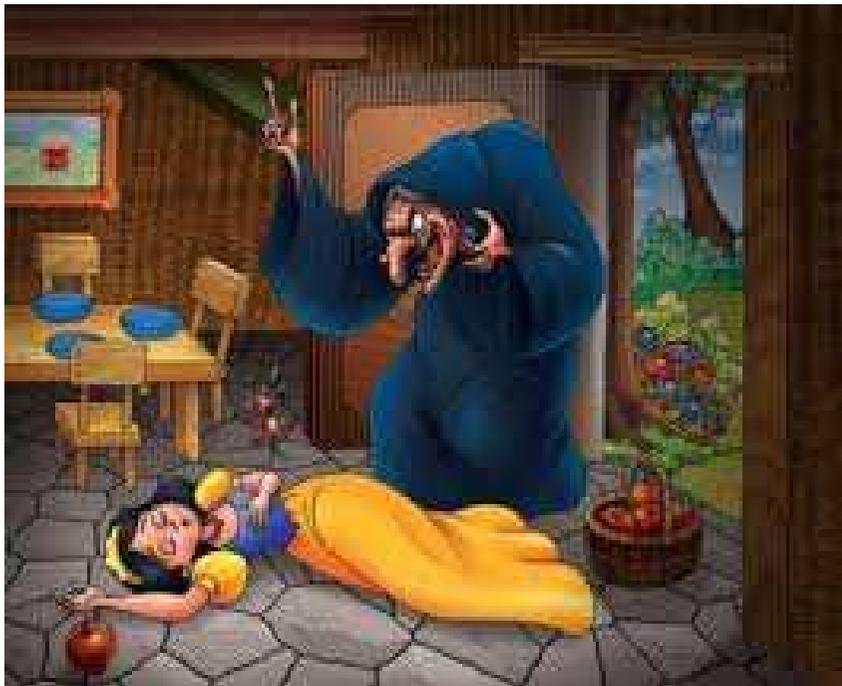
Había una vez una reina que quería permanecer bella toda su vida.

e. Dictaminación de la Cuenta Pública basada en resultados



La madrastra tenía un espejo mágico que monitoreaba a todas las damas del reino para conocer quién era la más hermosa. El espejo dictaminaba consuetudinariamente que ella.

e. Dictaminación de la Cuenta Pública basada en resultados



Pero un día, el dictamen del espejo fue: tu hijastra, Blancanieves. La reina furiosa golpeó al espejo y lo rompió. No aceptó el dictamen. Y mandó envenenar a su competidora Blancanieves”.

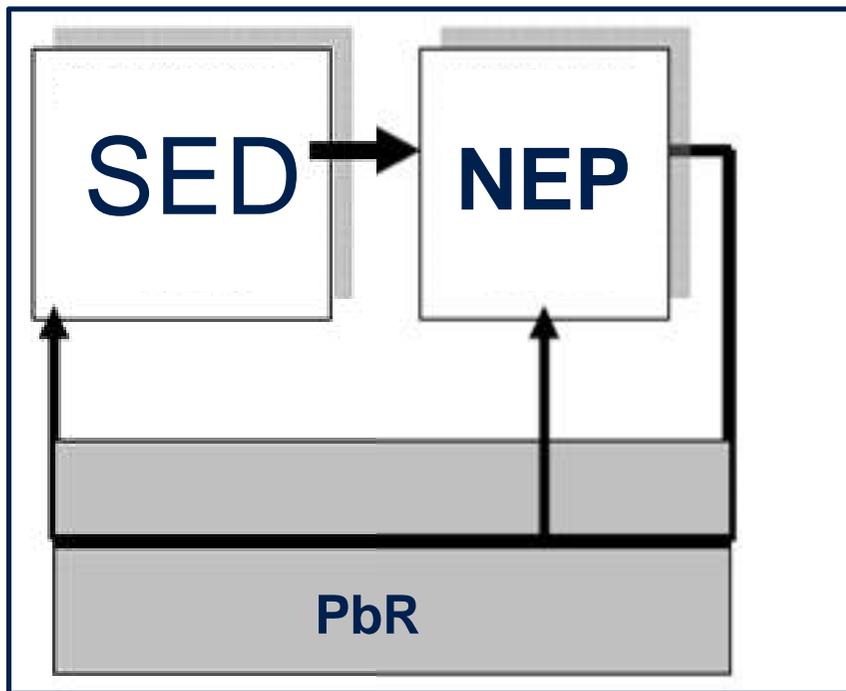
3. La administración por resultados en México

3. La administración por resultados en México



El proceso para la instauración de una administración basada en resultados se ha desarrollado en cinco fases.

3. La administración por resultados en México



Las primeras dos fases se enfocaron en la instauración de un Presupuesto Basado en Resultados (PbR). La primera inició en 1976 con la primera revolución programática-presupuestaria; y la segunda, en 1997, cuando se impulsaron el SED y la NEP.

3. La administración por resultados en México



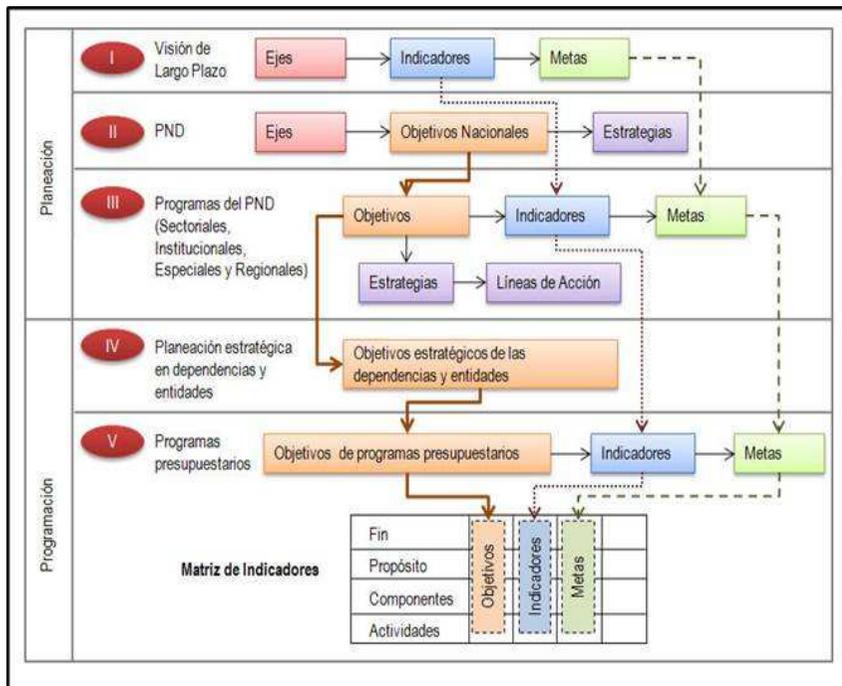
La tercera fase ocurre en el año 2000 con la publicación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que otorgó facultades a la ASF para realizar auditorías de desempeño.

3. La administración por resultados en México



La cuarta fase comienza en 2008 cuando se hicieron obligatorias la presupuestación, la ejecución, la rendición de cuentas, la fiscalización y la dictaminación basadas en resultados.

3. La administración por resultados en México



En la quinta fase se ha consolidado la Metodología del Marco Lógico (MML) cuyo principal producto es la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

4. La fiscalización por resultados

4. La fiscalización por resultados



Comienza en el 2000 con la creación de la Auditoría Especial de Desempeño. Durante los seis primeros años se construyó la metodología armonizada con las normas de la INTOSAI; catorce lineamientos la conforman.

4. La fiscalización por resultados a) Metodología

Lineamiento técnico núm. 1 Planeación



Establece el proceso para identificar los sujetos y objetos por fiscalizar.

4. La fiscalización por resultados a) Metodología

Lineamiento técnico núm. 2. La auditina



Establece el método para estructurar el proyecto de auditoría.

4. La fiscalización por resultados a) Metodología

Lineamiento técnico núm. 3. El resultado, el Onus Probandi



Expone el procedimiento para construir resultados de auditoría con estructura triádica sustentados con evidencia suficiente, competente, pertinente y relevante.

4. La fiscalización por resultados a) Metodología

Lineamiento técnico núm. 4. Presentación de resultados finales



Establece cómo presentar los resultados a las entidades fiscalizadas.

4. La fiscalización por resultados a) Metodología

Lineamiento técnico núm. 5. Formulación de las observaciones



Establece los criterios para emitir las recomendaciones al desempeño.

4. La fiscalización por resultados a) Metodología

Lineamiento técnico núm. 6. El dictamen



Establece cómo debe elaborarse el pronunciamiento u opinión, respecto del cumplimiento de los objetivos y metas de las instituciones.

4. La fiscalización por resultados a) Metodología

Lineamiento técnico núm. 7. El informe de auditoría



Fija las reglas para estructurar el informe de auditoría.

4. La fiscalización por resultados a) Metodología

Lineamiento técnico núm. 8. Expediente de auditoría



Señala la forma en que se deben integrar los papeles de trabajo.

4. La fiscalización por resultados a) Metodología

Lineamiento técnico núm. 9. Resumen de auditoría



Fija el procedimiento para construir el epítome de la revisión practicada.

4. La fiscalización por resultados a) Metodología

Lineamiento técnico núm. 10. Presentación gráfica



Define las técnicas para presentar gráficamente los resultados de las auditorías.

4. La fiscalización por resultados a) Metodología

Lineamiento técnico núm. 11. Nota de difusión



Establece el procedimiento para diseñar la nota con la que se habrán de comunicar los principales resultados de auditoría a la ciudadanía.

4. La fiscalización por resultados a) Metodología

Lineamiento técnico núm. 12. Materiales para la comparecencia



Define los documentos de apoyo que serán utilizados en las reuniones con los legisladores.

4. La fiscalización por resultados a) Metodología

Lineamiento técnico núm. 13. Premiación de las auditorías



Indica los criterios para premiar a las mejores auditorías.

4. La fiscalización por resultados a) Metodología

Lineamiento técnico núm. 14. Seguimiento de recomendaciones



Define cómo dar seguimiento a las recomendaciones al desempeño.

4. La fiscalización por resultados b) Validación de la metodología

The logo for ISO 9001:2008 is displayed within a white rectangular box with a thin blue border. The text "ISO" is in a large, bold, blue serif font, with a blue silhouette of a globe integrated into the letter 'O'. Below it, the text "9001:2008" is in a large, bold, blue sans-serif font.

**ISO
9001:2008**

La ASF cuenta con esta certificación.

4. La fiscalización por resultados

b) Validación de la metodología

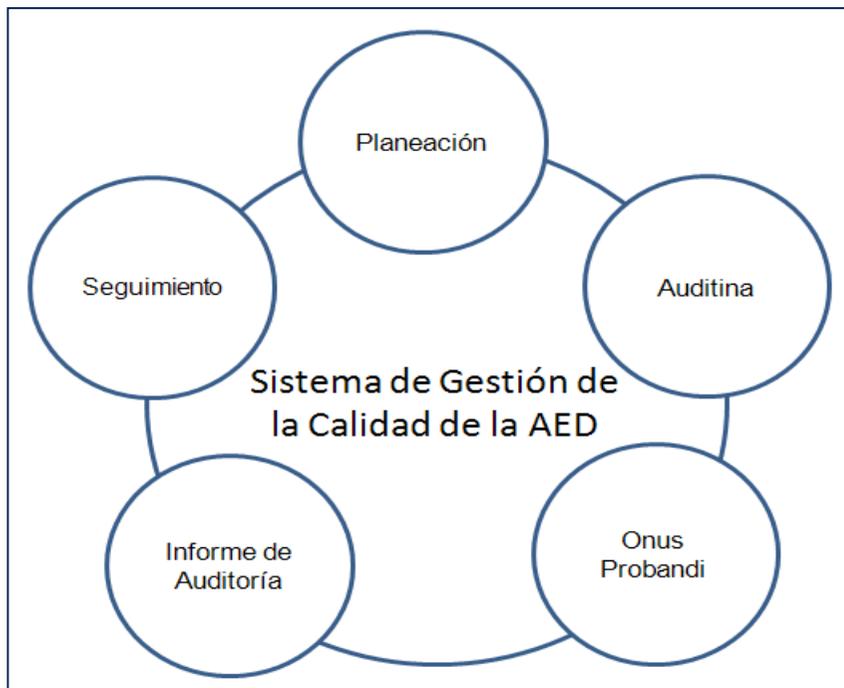


Entre Pares

El grupo de auditoría fue liderado por la GAO de Estados Unidos, con la participación del Reino Unido y Puerto Rico, y con la utilización de los términos de referencia diseñados ex profeso por Canadá.

4. La fiscalización por resultados

b) Validación de la metodología



Entre Pares

El dictamen fue: “el Sistema de Gestión de la Calidad de la AED está adecuadamente diseñado y ha operado eficazmente para proveer la certeza razonable de que la ASF cumple la legislación vigente y con las normas de la INTOSAI en la práctica de sus auditorías de desempeño”.

4. La fiscalización por resultados

b) Validación de la metodología



CIDE

“los informes de auditoría que lleva a cabo la AED son tan rigurosos y válidos como los que se esperan de la investigación académica realizada en los centros superiores de investigación dedicados a las ciencias sociales”.

4. La fiscalización por resultados b) Validación de la metodología



CIDE

“Tanto la evidencia como las conclusiones son comparables con los estándares que se exigen para la publicación de artículos en revistas especializadas”.

4. La fiscalización por resultados c) Capital humano

Personal de la AED por carrera en 2014		
Carrera	Audidores	%
1. Ciencias Políticas- Admón. Pública	101	27.5
2. Contabilidad	70	19.1
3. Economía	59	16.1
4. Administración	24	6.5
5. Sociología	21	5.7
6. Actuaría	20	5.4
7. Derecho	19	5.2
8. Filosofía	18	4.9
9. Relaciones Internacionales	12	3.3
10. Ingeniería	6	1.6
11. Historia	5	1.4
12. Administración Financiera	3	0.8
13. Arquitectura	2	0.5
14. Psicología	2	0.5
15. Relaciones comerciales	2	0.5
16. Informática	1	0.3
17. Mercadotecnia	1	0.3
18. Turismo	1	0.3
Total	367	100.0

4. La fiscalización por resultados c) Capital humano

PODER LEGISLATIVO
AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION

ESTATUTO del Servicio Fiscalizador de Carrera de la Auditoría Superior de la Federación.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Auditoría Superior de la Federación.- Cámara de Diputados.

JUAN MANUEL PORTAL MARTINEZ, Auditor Superior de la Federación, en ejercicio de la facultad que



APROVECHA ESTA OPORTUNIDAD
CERTIFICACIÓN PROFESIONAL ASF

La Auditoría Superior de la Federación ha definido como uno de sus proyectos prioritarios, el establecimiento de la certificación profesional en fiscalización superior para su propio personal.

Se ha establecido el Servicio Fiscalizador de Carrera y la certificación profesional en fiscalización superior.

5. Impacto de las recomendaciones al desempeño

5. Impacto de las recomendaciones al desempeño

La metodología de las auditorías de desempeño:



Proporciona una conclusión independiente sobre la actuación gubernamental y sus efectos.

5. Impacto de las recomendaciones al desempeño

La metodología de las auditorías de desempeño:



Propone corrección del rumbo de la acción gubernamental.

5. Impacto de las recomendaciones al desempeño

La metodología de las auditorías de desempeño:



Proporciona nuevas perspectivas analíticas sobre los resultados de las políticas públicas.

5. Impacto de las recomendaciones al desempeño

La metodología de las auditorías de desempeño:



Recuerda la realidad socio-económica inicial, para que los avances o retrocesos en la solución de un problema público sean percibidos.

5. Impacto de las recomendaciones al desempeño

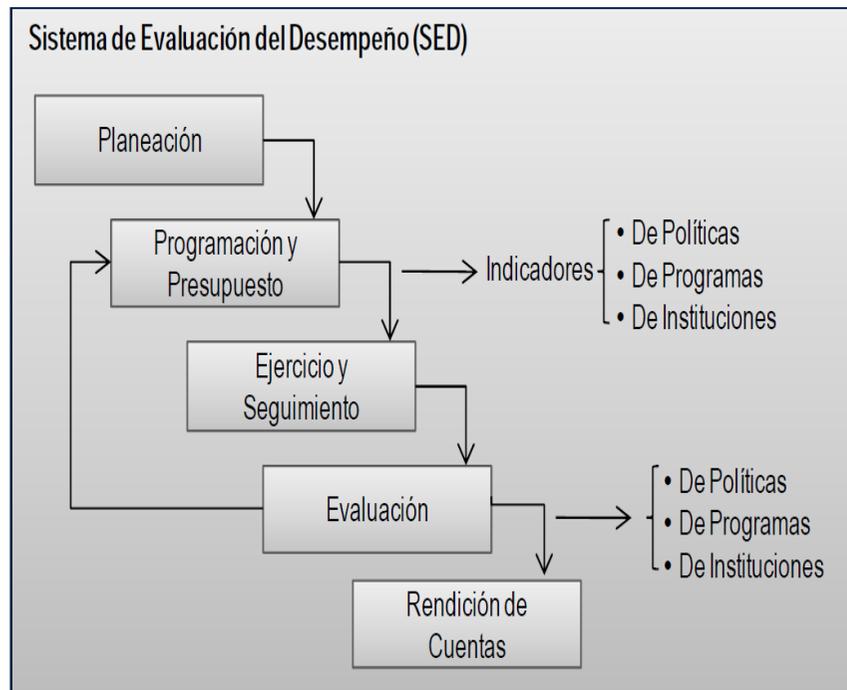
La metodología de las auditorías de desempeño:



Permite asignar el presupuesto con base en el cumplimiento de objetivos y metas.

5. Impacto de las recomendaciones al desempeño

La metodología de las auditorías de desempeño:



Permite rendir cuentas sobre la gestión y los resultados de un programa.

5. Impacto de las recomendaciones al desempeño



Las que han propiciado reformas o actualizaciones al marco normativo de las entidades fiscalizadas para perfeccionarlo.

5. Impacto de las recomendaciones al desempeño



Las que han generado leyes, reglamentos, manuales, programas y decretos.

5. Impacto de las recomendaciones al desempeño



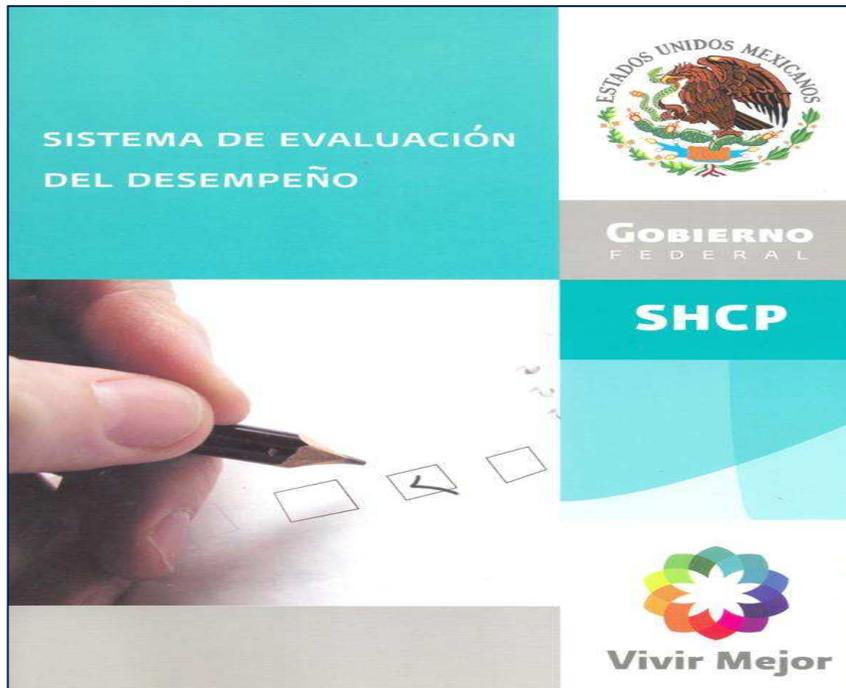
Las que han promovido el establecimiento de controles o la evaluación de riesgos para garantizar el logro de los objetivos institucionales.

5. Impacto de las recomendaciones al desempeño



Las que han coadyuvado a la implementación del servicio civil de carrera o al perfeccionamiento de sus componentes y procesos.

5. Impacto de las recomendaciones al desempeño



Las que han promovido la instrumentación de una administración basada en resultados.

5. Impacto de las recomendaciones al desempeño

Ejemplo

Luz y Fuerza



Objeto:

suministrar energía eléctrica a la zona centro del país.

5. Impacto de las recomendaciones al desempeño

Ejemplo

Luz y Fuerza



Resultados:

- **pérdidas de energía: 33%**
- **incremento en el costo del Contrato Colectivo de Trabajo: 15%**
- **demanda de infraestructura en 22 zonas: superior en 58%**
- **disminución del margen de comercialización: 163%**
- **pérdida: 32,390.4 millones de pesos.**

5. Impacto de las recomendaciones al desempeño

Ejemplo

Luz y Fuerza



Recomendación de la ASF:

Que se elaboren estudios que sustenten la posibilidad de proceder a la disolución, liquidación o extinción de Luz y Fuerza, conforme a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

5. Impacto de las recomendaciones al desempeño

Ejemplo

Luz y Fuerza



Impacto

El 11 de octubre de 2009 se publicó el Decreto por el que se extingue el organismo descentralizado Luz y Fuerza, en el que se destaca que “la problemática expuesta ya había sido conocida por la ASF y que, atenta a lo anterior, la Secretaría de Energía propuso la desincorporación por extinción de Luz y Fuerza”.

5. Impacto de las recomendaciones al desempeño

Ejemplo

ENLACE



Objeto:

aplicar evaluaciones sobre el aprendizaje de los alumnos; y, sobre la base de ellas, tomar decisiones para mejorar el logro educativo.

5. Impacto de las recomendaciones al desempeño

Ejemplo

ENLACE



Resultados:

En el periodo 2010-2013, la ASF determinó que la SEP no acreditó que los resultados de las evaluaciones hubieran sido utilizados para proponer medidas de carácter estratégico, para contribuir al logro educativo de los alumnos.

5. Impacto de las recomendaciones al desempeño

Ejemplo

ENLACE



Recomendación:

Que la Secretaría de Educación Pública adopte las acciones necesarias para que como resultado de las evaluaciones de la calidad de la educación básica se formulen políticas, programas y medidas de acción, para contribuir al logro educativo.

5. Impacto de las recomendaciones al desempeño

Ejemplo

ENLACE



Impacto:

El ministro de educación, apoyado en la recomendación de la ASF, canceló la prueba ENLACE y anunció una nueva evaluación sobre la base de lo recomendado.

Consideraciones finales



En México hemos comenzado la transición de un gobierno tradicional a un gobierno regido por resultados.

Consideraciones finales



Mediante las auditorías de desempeño se ha contribuido a la corrección del rumbo gubernamental y se ha preparado el camino para la asignación del presupuesto con base en el cumplimiento de objetivos y metas.

Consideraciones finales



La administración por resultados es como los cuentos que transforman una fea realidad en una bella utopía.

Consideraciones finales



La administración por resultados busca metamorfosis.

Consideraciones finales



En los cuentos basta la magia de las hadas para lograr la mutación. En la administración basada en resultados, el trabajo del auditor de desempeño es desencantar el mundo y persuadir de que no hay milagros.

ASF | Auditoría
Superior
de la Federación

CÁMARA DE DIPUTADOS