

COLABORACIÓN TÉCNICA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN DE MÉXICO AL DOCUMENTO “LA AUDITORÍA DE IMPACTO EN LA PERSPECTIVA DEL CONTROL GUBERNAMENTAL”.

Se es coincidente con el señalamiento del documento, en el sentido de la importancia estratégica de ir trascendiendo el enfoque tradicional de la auditoría, para complementarlo con la valoración de los impactos que los resultados de los programas y acciones de gobierno, tienen en la calidad de vida de los ciudadanos.

De acuerdo con lo anterior, el hecho de que en la XVI Reunión Ordinaria de la OLACEFS, la Auditoría de Impacto sea un tema a debatir en dicho evento, representa un impulso sustantivo para el desarrollo y consideración creciente de esa Auditoría en las acciones de fiscalización de las Entidades de Fiscalización Superior en Latinoamérica.

Particularmente, la metodología propuesta significa un esfuerzo destacado y constituye un basamento importante, para iniciar la discusión y reflexión metodológica sobre el tema, por lo que merece un amplio reconocimiento.

En ese contexto, se formulan algunos comentarios sobre la misma:

- La metodología planteada podría resultar compleja en su aplicación para algunos programas sustantivos en el caso de México, por la dimensión y cobertura de éstos (Oportunidades, Seguro Popular, Abasto Rural, Vacunación, etc.), es decir hay un factor de escala, que es importante tomar en cuenta.
- La consideración en la metodología, de una comparación de la situación de las personas que participaron en el programa evaluado, respecto de las que no participaron, es un aspecto conceptualmente necesario, sin embargo en la práctica se dificultaría su consideración efectiva por la carencia de estadísticas o las limitaciones para tener grupos control al respecto.
- Para algunos aspectos de la Auditoría de Impacto, se requiere información sobre las líneas de base o situación de la que se parte, a efecto de tener un elemento de comparación de los resultados logrados por el programa revisado. Insuficiencias en las estadísticas disponibles, podrían limitar el desarrollo de algunos aspectos de los análisis.
- El periodo disponible por la ASF para la revisión de la Cuenta Pública es relativamente breve, lo cual podría constituir asimismo una limitante para el análisis de los programas sustantivos, con el alcance previsto por la metodología.
- Conceptualmente, la metodología es adecuada en términos generales para el desarrollo de la Auditoría de Impacto y es recomendable ir considerando su implementación gradual y diferenciada en las revisiones de cumplimiento

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN DE MÉXICO
TEMA: LA AUDITORÍA DE IMPACTO EN LA PERSPECTIVA DEL CONTROL GUBERNAMENTAL

financiero en la ASF. En ese sentido, es conveniente valorar cuáles elementos podrían considerarse en estas auditorías, así como su alcance e ir desarrollando una estrategia para la incorporación de aquellos que resulten factibles.

- En el apartado 2.2. Matriz de Marco Lógico (MML) vinculada a la Gestión y Evaluación del Impacto, se presentan los componentes e Indicadores ligados a la evaluación del Impacto. A este respecto, se sugiere vincular estos conceptos a los indicadores que permitan obtener los parámetros para evaluar las actividades. En este sentido, la Auditoría Especial de Desempeño (AED) de la ASF contempla la construcción de un mapa de la auditoría con base en los objetivos y alcances de la revisión; se considera la evaluación de los conceptos clave de la auditoría de desempeño que se ocupa básicamente de examinar las tres “e”: eficacia, eficiencia y economía. Además, toma en cuenta las tres “c”: calidad en el servicio; cliente ciudadano; y, el comportamiento de los actores; mismos que a su vez, se encuentran vinculados con los indicadores que permitan llevar a cabo la evaluación.
- En el documento se sugiere evaluar las políticas públicas, programas y/o proyectos sociales con base en encuestas; clasificando las preguntas por conceptos cualitativos. En nuestra opinión el objetivo social, la cobertura, oportunidad, cantidad de los bienes y/o servicios gubernamentales otorgados deben evaluarse a partir de indicadores, parámetros y metas definidos por los diseñadores de las políticas, programas y/o proyectos, para poder determinar el cumplimiento del objetivo social y su impacto en la población, ya que sin estos componentes la valoración se realiza con un alto contenido subjetivo.
- En el documento, también, se propone analizar un programa social considerando los proyectos que lo integran con base en la determinación de muestras. Sin embargo, en la revisión particular de cada proyecto a través de muestras se corre el riesgo de sesgar el análisis de los programas. Por tanto, se sugiere, en todo caso, realizar auditorías cíclicas, es decir, revisar cada proyecto y, posteriormente la política o el programa en conjunto.
- En el documento se considera únicamente la evaluación de los impactos por las EFS, sin considerar los estudios que realizan los organismos gubernamentales y no gubernamentales. Por lo que, se sugiere que en la propuesta se consideren las evaluaciones que realizan los propios operadores de la política, programas y/o proyectos, así como los estudios efectuados por las instituciones académicas en la materia y, en general, las agencias no gubernamentales.
- La utilización de los estudios o evaluaciones gubernamentales y de las agencias no gubernamentales permiten focalizar las auditorías y reducir los costos de las mismas.

EXPERIENCIA DE LAS REVISIONES DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL (FAEB), POR PARTE DE LA AUDITORÍA ESPECIAL DE CUMPLIMIENTO FINANCIERO DE LA ASF.

1.-Objetivos y naturaleza del FAEB.

En 1992, mediante el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa, suscrito entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de los Estados, se transfirió la responsabilidad de proporcionar el servicio de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y normal (formación de docentes para la educación básica), a los gobiernos estatales.

Ello implicó la transferencia a los estados, de la planta docente y operativa, así como la infraestructura y recursos financieros necesarios al efecto.

De 1994 a 1997, los recursos financieros federales para la operación del sistema de educación federalizado, se canalizaban a través del Ramo 25 del Presupuesto Federal.

En diciembre de 1997 se efectuaron modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, creándose el Ramo General 33 "Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios", del Presupuesto de Egresos de la Federación, que significó un avance importante en la descentralización del gasto federal hacia esos órdenes de gobierno.

Dicho Ramo se conforma por diversos Fondos, entre ellos el FAEB, por medio de los cuales se transfieren recursos federales hacia los estados y municipios, para la atención de objetivos específicos.

La creación de ese Ramo presupuestal significó ventajas importantes para los estados y municipios, ya que, entre otros aspectos, implica la aplicación de esos recursos con base a la normatividad local y el manejo de los mismos, sin ingerencia operativa federal y se precisan los mecanismos de distribución de los recursos entre los estados, erradicándose prácticas de negociación presupuestal en cada ejercicio entre las autoridades federales y los estados, que implicaban elementos de discrecionalidad en las decisiones.

Dicha Ley prevé que esos recursos se deben aplicar a los fines establecidos para cada uno de los siete Fondos que integran el Ramo, además de que no pierden su naturaleza federal y pueden ser fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación, independientemente de las revisiones que corresponden a sus propios órganos de auditoría y a los entes de fiscalización superior de los Congresos locales.

En el caso del FAEB, no obstante que los gobiernos estatales aportan recursos propios al financiamiento de la educación básica pública, este Fondo contribuye con la participación mayoritaria del financiamiento a ese servicio educativo.

En 2006 el FAEB tiene una asignación inicial de 177,643.5 millones de pesos (aproximadamente 16.9 miles de millones de dólares), monto al que se adiciona los

recursos derivados del aumento salarial a los docentes, que se realiza en el mes de mayo de cada año (alrededor de 1.2 millones de docentes).

2.-Fiscalización del FAEB por la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero, de la Auditoría Superior de la Federación.

La Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), ha venido realizando la fiscalización del FAEB, considerándolo como uno de los Fondos más importantes de su programa de auditorías, tanto por su relevancia financiera, como por su papel estratégico en el sistema educativo nacional.

Los principales aspectos metodológicos de la revisión a este Fondo son los siguientes:

- La gran cantidad de registros que implica el elevado número de docentes y personal, exige la utilización de software con una gran capacidad de manejo de datos; por ello, se está empleando el ACL.
- Con el empleo del software ACL, se realiza la revisión de la plantilla operativa de docentes y personal en general, respecto de la plantilla registrada ante la Secretaría de Educación Pública federal, considerándose variables como tipo de plaza, niveles y estructura salarial, adscripción a las escuelas y centros de trabajo autorizados, impuestos retenidos conforme a los niveles definidos por la normativa, personal vigente y dado de baja, etc.
- Aplicación de los recursos del Fondo únicamente en las escuelas y centros de trabajo registrados en la plantilla autorizada.
- Pagos únicamente al personal vigente, conforme a la plaza y niveles salariales autorizados; no emisión de pagos a personal dado de baja y en su caso, situación de estos pagos.
- Verificación por muestreo de la ubicación efectiva del personal docente y operativo, en las plazas y actividades que se le están pagando, así como en los centros de trabajo en que deben estar adscritos.
- Entero, en tiempo y forma, al Sistema de Administración Tributaria, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de los impuestos retenidos a los docentes y trabajadores pagados con el Fondo.
- Aplicación de los recursos del Fondo, exclusivamente en los renglones de gasto que se han definido para el Fondo.
- Control y registro contable y financiero adecuado de los recursos del Fondo.
- Etc.

Evaluación del Cumplimiento de Metas y Objetivos del FAEB.-

Un apartado de las auditorías que se realizan al FAEB, se refiere a la evaluación del cumplimiento de metas y objetivos del Fondo; los aspectos que se consideran sobre el particular son los siguientes:

Evaluación de Metas.-

- Se revisa si la entidad federativa tiene considerados en su Programa Estatal de Educación, Indicadores de Resultados o Impacto para la educación básica y, en su caso, si tiene definidas metas para los mismos en el ejercicio fiscal revisado.

Si cuenta con metas en ese sentido, se evalúa su cumplimiento o incumplimiento, identificando en cada caso, los factores explicativos de la situación observada.

Si no cuentan con Indicadores y metas de esa naturaleza, se recomienda y promueve ante la entidad federativa, su definición.

- Se revisa asimismo, si la entidad federativa formuló el Programa Operativo Anual del FAEB, que equivale al programa de inversión y gasto del Fondo, en donde se especifican los proyectos y acciones a realizar, recursos asignados a cada uno y sus metas operativas y financieras. De igual forma, se verifica el cumplimiento de estas metas y por muestreo se realiza un análisis más detallado, de las evidencias del cumplimiento de metas en algunos proyectos estratégicos.

Evaluación de Objetivos.-

Los objetivos que se revisan son esencialmente que:

- Se proporcione el servicio de educación básica a toda la población, la cual es obligatoria por ley, con una gradualidad de dicha obligatoriedad para preescolar, como sigue: tercer año, a partir del ciclo escolar 2004-2005; segundo año, del ciclo 2005-2006 y primer año, del ciclo 2008-2009, y
- La calidad de la educación sea adecuada.

En ese contexto, el tratamiento que se da a cada nivel escolar, es el siguiente:

- Preescolar.-
 - a) Se verifica el cumplimiento de la obligatoriedad de este nivel escolar, a través de la medición de la cobertura de atención alcanzada.
- Primaria.-

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN DE MÉXICO
TEMA: LA AUDITORÍA DE IMPACTO EN LA PERSPECTIVA DEL CONTROL GUBERNAMENTAL

En este nivel escolar se realiza la evaluación de los siguientes indicadores y aspectos:

- a) Cobertura de atención.
- b) Eficiencia Terminal; Reprobación y Deserción.
- c) Resultados de las pruebas de aprendizaje aplicadas a los alumnos.

- Secundaria.-

En este nivel escolar la evaluación se efectúa considerando los siguientes indicadores y aspectos:

- a) Cobertura de atención.
- b) Eficiencia Terminal; Grado de Absorción; Reprobación y Deserción.
- c) Resultados de las pruebas de aprendizaje aplicadas a los alumnos.

Debe destacarse que las auditorías que realiza la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero (AECF), de la ASF, no son auditorías de desempeño, sino de Regularidad, por lo que la evaluación del cumplimiento de las metas y objetivos del FAEB, no tiene el alcance que tendría una revisión de ese tipo.

No obstante, se considera que a través del tratamiento mencionado, se tiene un acercamiento básico para valorar si el Fondo está cumpliendo o no sus objetivos y metas, así como el impacto que tiene en el nivel educativo de la población.

De cualquier forma, se están explorando nuevas perspectivas de evaluación de esos aspectos, a fin de enriquecer el tratamiento de los mismos, en futuras auditorías.