

# Experiencias de México en Auditorías de Desempeño

1. Conceptualización.
2. Auditoría de desempeño a resultados.
3. Auditoría de desempeño a los procesos.
4. La calidad del bien o servicio que produce el sector público.
5. Sobre los actores.
6. El cliente – ciudadano.
7. Auditorías de desempeño a programas financiados con crédito externo.
8. Proyectos de Términos de Referencia para una auditoría de desempeño a la deuda pública.

Roberto Salcedo Aquino

México

23-VI-03

## Ganarse el cielo por 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. San Pedro los recibió:

- ¿Tu nombre?

- José González.

- ¿El sacerdote?

- No, no, el taxista.

San Pedro consulta su libro y dice: - Te has ganado el paraíso. Te corresponden esta túnica con hilos de oro y esta vara de platino con incrustaciones de rubíes. Puedes ingresar.

Pasan dos o tres personas más, y después de ellos le toca el turno al cura.

-¿Tu nombre?

- José González.

- ¿El sacerdote?

- Sí.

- Muy bien, hijo mío. Te has ganado el paraíso. Te corresponde esta bata de algodón y esta vara de pino.

- Perdón, dice el sacerdote, no es por desmerecer, pero... debe de haber un error. ¡Yo soy José González, el sacerdote!

- Sí, hijo mío, te has ganado el paraíso.

- ¡No puede ser! Conozco al otro José González, era el taxista del pueblo, ¡era un desastre! Se subía a las banquetas, chocaba frecuentemente, manejaba muy mal, tiraba los postes de alumbrado, se llevaba todo por delante. Y yo me pasé sesenta años de mi vida predicando todos los domingos en la parroquia, ¿cómo puede ser que a él le den la túnica con hilos de oro y la vara de platino y a mí esto? ¡Debe de haber un error!

- No, no es ningún error- dijo San Pedro. Lo que pasa es que aquí, en el cielo, nos hemos acostumbrado a hacer evaluaciones como las que hacen los auditores contemporáneos.

- ¿Cómo? No entiendo – dijo el sacerdote estupefacto.

- ¡Claro, hijo!...ahora nos manejamos por resultados. Mira, te voy a explicar tu caso y lo entenderás enseguida: durante los últimos veinticinco años, cada vez que tu predicabas, la gente dormía en la misa, los jóvenes jugueteaban y las solteras no hacían más que chismear... Pero cada vez que él manejaba, la gente rezaba y rezaba.

¡¡ Resultados!!

## 1.- Conceptualización.

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 consuno 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.

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.

La auditoría puede comparar:

- los resultados del programa y la situación estimada en caso de no instrumentarse;
- los resultados del programa y la situación anterior a su implementación;
- los resultados planeados y los resultados observados después de la implementación.
- Los resultados observados contra las mejores prácticas gubernamentales (*benchmarking*).

La auditoría de desempeño comprueba el efecto neto de un programa en comparación con los resultados que fueron estimados y sobre lo que hubiera ocurrido de no existir el programa.

## 2.- Auditoría de desempeño a resultados.

Las políticas públicas son complejas. Son una amalgama de aspiraciones, espacios, teorías, documentos, estructura organizacional, ciudadanos, élites, presupuestos; pero sobre todo, grandes intenciones. Veamos algunos:

Ente	Objetivos
Comisión Nacional Bancaria y de Valores	Procurar la estabilidad y correcto funcionamiento del sistema financiero, así como mantener y fomentar su sano y equilibrado desarrollo y la protección de los intereses del público.
Instituto Federal Electoral	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Contribuir al desarrollo de la vida democrática.</li> <li>2. Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.</li> <li>3. Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.</li> </ol>
Banco de México	Procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	Desterrar la impunidad, corrupción, indolencia y vacíos de autoridad en materia de justicia ambiental, haciendo partícipes de esta lucha a todos los sectores de la sociedad bajo los más puros principios de equidad y de justicia.

Todos ellos son tan abiertos y complejos que es difícil describirlos y, por supuesto, más difícil operacionalizarlos. En consecuencia, su fiscalización se torna complicada. La mayoría de los documentos que gestan las políticas públicas requieren, de parte del auditor, un esfuerzo hermenéutico para comprender el objetivo, establecer indicadores que midan su cumplimiento y hacer posible una auditoría. Con objetivos tan amplios y tan estratosféricos, las operaciones diferirán frecuentemente día con día y de administración a administración.

Un ejemplo: La Política Pública Contra la Pobreza. En el periodo 1971-1976 se centró en el denominado Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), cuyo objetivo era definir zonas atrasadas y propiciar proyectos productivos. A partir de 1977 la política giró hacia la salud, alimentación, educación y vivienda en zonas deprimidas y en grupos marginados, el programa se denominó Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). En 1983 la política se focalizó en los problemas de desnutrición, y se creó entonces el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL). En 1989 se buscó invertir en infraestructura urbana en las zonas marginadas y se retomaron los proyectos productivos (SOLIDARIDAD). Desde 1997 se regresa a la educación, salud y alimentación (PROGRESA, ahora OPORTUNIDADES).

¿Cuál es el objetivo de la política pública contra la pobreza?: ¿el capital humano?, ¿el capital social?, ¿el capital económico?, ¿un poco de todos? La sola cuestión de quiénes son los beneficiarios conlleva dificultades de alto grado: ¿los que viven en zonas marginadas?, ¿los que ganan menos de dos salarios mínimos?, ¿los que no tienen para adquirir la canasta básica? Además de que no sabemos con precisión el universo de atención. Con programas tan grandes y difusos como “luchar contra la pobreza” es posible hacer todo: lo grande y lo pequeño. Lo fácil para el auditor es olvidarse de los resultados, centrarse en la operación del programa y evaluar sólo la eficiencia.

Las políticas públicas, en ocasiones, se estructuran como actos de magia, como si los tomadores de decisiones tuviesen fuerzas extraordinarias para ordenar que se arregle el mundo. Se piensa que este tipo de diseño es exclusivo de países con economías emergentes, pero no es así; pongo un ejemplo de un país desarrollado para demostrar que es un mal generalizado. En 1989 en la Cumbre Educacional a la que asistieron los gobernadores de los Estados de la Unión americana y el Presidente de los EEUU se acordó el objetivo genérico: “cada escuela en EEUU estará libre de drogas y violencia y ofrecerá un medio ambiente disciplinado que conduzca al aprendizaje”. Esta meta debería estar cumplida en el año 2000.

Si los objetivos de las políticas públicas son mover montañas, acabar con la pobreza, desterrar el desempleo... a los auditores desgraciadamente les toca desencantar el mundo, hacerlo real, terrenal.

La auditoría de desempeño es una especialidad de la teoría general de la fiscalización y una de sus misiones es la comprensión de los objetivos de las políticas públicas; por ello requiere que los auditores analicen de manera hermenéutica los textos oficiales. La primera tarea es abrir la caja negra, ver qué contiene y qué se pretendió al construirla. Por lo tanto, el auditor debe interpretar correctamente la pretensión del formulador; y debe ser inmune a la propaganda política que hace el ejecutor sobre lo que se pretende atacar o resolver. El auditor tiene que descubrir la realidad del programa más que su ilusión. Si acepta sin revisar y sin evidencias la descripción dada en la aplicación de los recursos, puede estar auditando una fantasía, un programa fantasma. La política pública puede estar atribuyendo efectos a un programa que nunca se llevó a cabo, o uno que operó a tan bajo nivel de competencia que apenas merece ser llamado por el nombre de programa.

Un ejemplo. El Crédito al Turismo.

El primer objetivo del Fondo Nacional al Turismo (Fonatur) es el otorgamiento de crédito para fomentar la actividad turística. Se auditó el periodo 1999 – 2001 y el resultado fue que en ese tiempo no se otorgó ningún crédito nuevo para inversión y sólo se reestructuraron dos que tenían problema de pago. Cuando la auditoría revisó las causas, descubrió que la banca comercial contaba con mejores alternativas de fondeo y podía ofrecer mejores condiciones. Pero eso sí, se había ejercido presupuesto para la promoción y administración del Fondo.

Los auditores deben dar algunos pasos para familiarizarse con la política pública y entenderla. Esos pasos deben estar guiados por cinco directrices.

- a) ¿La política pública está alcanzando los objetivos que se propuso?
- b) ¿Está diseñada de una manera correcta para alcanzar los objetivos que persigue?
- c) ¿Su operación es fiel al diseño original?
- d) El costo de la política pública frente a sus resultados.
- e) Sabiendo lo anterior, entonces averiguar: si está atendiendo a la gente correcta, dando la clase correcta de bienes o servicios, o gastando el dinero en la forma correcta.

Los objetivos casi siempre están en la declaración oficial de la política pública y en las reglas de operación del programa. El auditor debe elaborar preguntas clave: ¿dónde puede fallar un programa?, ¿en su diseño?, ¿en la operación?, ¿en ambos?

Cuando los Estados Unidos decidieron ayudar a los países subdesarrollados en programas de alimentación, durante el periodo de la posguerra, los funcionarios de la U.S. Agency for International Development escogieron a la leche como arma contra la desnutrición. Entre 1955 y 1975 se enviaron millones de toneladas de leche en polvo a los países miembros del programa.

Ocurrió en Brasil, en 1962. Llegaron 40 millones de kilos de leche en polvo, enviados por la administración Kennedy, y los brasileños no tardaron en quejarse de que esa leche les hacía sentirse hinchados, con retortijones y diarrea. Los norteamericanos primero no lo creyeron; después, se sintieron ofendidos y por último, dijeron: “es que se comen la leche a puñados”. Más tarde arguyeron: es que mezclan el polvo con agua contaminada, hay que hervir el agua. Los brasileños decían, hacemos todo lo que dice el instructivo. No fue sino hasta 1965 que se descubrió la causa: un alto porcentaje que declaraba tener problemas intestinales relacionados con la leche era incapaz de digerir la lactosa. El 75% de los niños brasileños sufrían intolerancia a la lactosa. El programa estaba mal diseñado, pero bien implementado .

Una manera útil de empezar a conceptualizar y operacionalizar un programa es observando lo que trata de cumplir. El lugar más sensible para empezar es con las metas oficiales. Son las puertas de entrada. La mayoría de los programas tienen alguna clase de declaración escrita que describe sus objetivos, metas y actividades. Si las metas están expresadas en términos claros y específicos, son una buena fuente de información.

Un ejemplo sencillo de una clara definición de objetivos lo constituye el Departamento de Ciudadanía e Inmigración Canadiense. Entre sus atribuciones está la de definir las políticas de inmigración, seleccionar a los inmigrantes y evaluar las solicitudes de entrada de visitantes.

La auditoría se efectuó debido a la importancia que para los canadienses tiene la inmigración. Consideran que gran parte de su desarrollo económico, social y cultural, se debe a los inmigrantes que, de acuerdo con el censo de 1996, representaban el 17% de la población.

La meta anual de inmigrantes fue fijada entre 200,000 y 225,000 personas al año.

El objetivo principal de la auditoría fue determinar si el Departamento de Ciudadanía e Inmigración (CID) había operado el Programa, de manera eficiente y eficaz, alcanzando los resultados deseados.

Al poco tiempo de su creación, el CID enfrentó recortes en su presupuesto como resultado del Programa Revisor del Gobierno (20% entre 1996 y 1998). Así, en los dos últimos años no habían sido alcanzadas las metas de inmigración. En 1998 los inmigrantes recibidos fueron 173,800; y en 1999, 189,700. Los resultados alcanzados quedaron por debajo de la meta en 8% para los profesionistas altamente capacitados y 26% para los hombres de negocios, el nivel más bajo alcanzado en estos dos tipos de inmigrantes.

En otras ocasiones, las metas oficiales son meramente una larga lista de piadosos clisés. Esta clase de formulación vaga es tan común que algunos auditores descartan de entrada la discusión de los objetivos por ser muy abstractos, etéreos, y de largo plazo. Sin embargo, es necesario señalar que la ambigüedad de los objetivos cumple una función útil: revelar todas las divergencias de aquellos intereses que entran en la estructuración de una política pública, puesto que las generalidades en las declaraciones oficiales son para satisfacer una variedad de intereses y perspectivas.

Todos pueden estar de acuerdo en mejorar un municipio; unos estarán pensando en agua potable; otros, en educación; unos más, en transporte público. Y quizá pocos estén pensando en lo mismo. Por ejemplo, los mandos superiores querrán invertir los recursos en obras de infraestructura de servicios urbanos; los operadores pueden inclinarse a construir el teatro de la localidad, porque lo consideran de mayor efecto social inmediato y también puede ser incluido en el paraguas: mejorar la calidad de vida de la localidad. ¿Cómo auditar esto?

Cuando las metas son ambiguas, la operación del programa trabaja con propósitos cruzados. Uno de los beneficios de la auditoría de desempeño es

establecer la discusión sobre los propósitos y concretarlos en metas mensurables. El esfuerzo puede causar desacuerdos y llegar al conflicto; pero es un riesgo que hay que correr, pues existe la posibilidad de que a través de las observaciones de la auditoría, los intereses puedan ser conciliados. La clarificación de los objetivos es un producto generoso de la auditoría de desempeño.

Un problema similar surge cuando las condiciones se modifican. Los objetivos oficiales estaban bien cuando el programa empezó y eran totalmente congruentes con lo que el programa se proponía. Sin embargo, el tiempo, el ambiente, el tipo de cliente, la administración, y el presupuesto cambiaron, por lo tanto la idea predominante de cómo debería operar el programa, también cambió. El programa ha llegado a ser considerablemente diferente de lo que era. Cuando el auditor proporciona la evidencia de que el objetivo ya no es idóneo, contribuye de manera importante a la readecuación de la política pública.

Un ejemplo es la auditoría que se practicó a la institución gubernamental responsable de operar los servicios telegráficos. La auditoría consistió en evaluar el cumplimiento del objetivo de proporcionar los servicios. Dentro de los resultados se observó un importante decremento en el volumen de operaciones de éstos, ya que en el periodo 1998-2000 el volumen del telegrama nacional disminuyó en 4.4% en promedio anual; el telegrama internacional, en 24.0%; y el giro telegráfico internacional, en 33.1%, por lo que la ASF determinó que a ese ritmo, el primer servicio ya no sería demandado en el mercado, en 13 años; el segundo, en 12; y el tercero, en tres, a partir del año 2000. La ASF recomendó adoptar las medidas pertinentes para enfrentar en el futuro la posible desaparición de estos servicios por la falta de demanda, y sugirió que se redefinieran los planes operativos comerciales.

Una complicación adicional surge cuando el programa busca no sólo alcanzar los objetivos oficiales, sino alcanzar otros, algunas veces de más, algunas veces

en lugar de los originales. Todo ello trastoca la política pública y genera consecuencias severas de diversa índole.

Un ejemplo lo constituye el Fondo de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado. El objetivo de la auditoría fue determinar si, frente a las obligaciones financieras del fondo en materia de pensiones, existía un desempeño adecuado en lo relativo a suficiencia, oportunidad y sustentabilidad, o en su defecto, soluciones alternativas que le posibilitaran garantizar el cumplimiento de esta obligación.

La ley estableció desde 1960 que la cotización salarial al Fondo fuera del 7%. Porcentaje que no ha sido modificado hasta la fecha; sin embargo se han otorgado beneficios adicionales que han aumentado los egresos sin tener la contribución correspondiente. Así,

- se creó la pensión por cesantía y edad avanzada;
- se redujo el tiempo efectivo de cotización de las mujeres de 30 a 28 años;
- se disminuyó de cinco a un año el periodo a considerar para obtener el promedio de los sueldos básicos;
- se aumentaron las cuotas pensionarias conforme aumentara el salario mínimo;
- se permitió que las mujeres trabajadoras y pensionistas pudieran registrar como derechohabiente al esposo o concubino.

Algunos de los efectos de estos hechos fueron:

- en cinco años la población pensionada creció 42%;
- la relación de pensionado – cotizantes disminuyó de 20 en 1982 a 5 en el año 2000;
- la esperanza de vida que en 1960 era de 57 años subió a 74, lo que produjo que un pensionado disfrutara de 19 años de pensión en vez de los 2.5 que estaba previsto en los cálculos actuariales;

- el déficit del Fondo se fue incrementando hasta llegar a un punto en que las transferencias del gobierno para cubrir el déficit superan los ingresos del Fondo;
- el fondo ya no tiene fondos.

Cuando la declaración oficial de metas sufre alguna clase de desviación, ¿qué puede hacer un auditor? Cuatro opciones se abren para él:

1. El auditor señala el problema de las metas del programa y espera que el personal y otros interesados, fundamentalmente las autoridades correspondientes, alcancen un consenso. Pero podría esperar largo tiempo sin que llegara el consenso.
2. El auditor puede leer todo lo que encuentre acerca del programa y después hablar con los operadores; observar la operación y luego sentarse a escribir el conjunto de indicadores de resultados que según su criterio deberían elaborarse. Éste es un procedimiento racional, pero tiene dos problemas: uno, el auditor podría leer con un sesgo profesional y sutil e inconscientemente cambiar las metas del programa; el otro es que cuando el estudio estuviera terminado, los operadores del programa desecharían los resultados con el siguiente comentario “pero esto no es lo que realmente queremos hacer”. Sin embargo, existen ocasiones en que no hay mejores opciones.
3. El auditor puede proponer un esfuerzo consensual en la formulación de las metas. Esto es a veces el mejor enfoque. Sentándose con los operadores del programa, y con las autoridades respectivas, el auditor puede ofrecer, por el método de aproximaciones sucesivas, una declaración de objetivos con su sistema de indicadores. Los operadores podrían modificarla, y discutirla continuamente hasta alcanzar un acuerdo. Es necesario subrayar que el alcance de la auditoría no es buscar un acuerdo sobre una única meta, sino

encontrar un conjunto de metas que sirvan para fijar los objetivos de la política pública con claridad y permitir la fiscalización con el mayor rigor metodológico.

4. Si los anteriores pasos fracasan en encontrar una definición consensual, el auditor puede posponer la cuestión de las metas y entrar en un estudio exploratorio. La auditoría podría comenzar por revisar lo que realmente está pasando: elaborar un diagnóstico. Ello podría ser particularmente útil en áreas programáticas complejas. Antes que intimidar a las personas para que formulen arbitraria y superficialmente metas para acoplarse a la auditoría; el auditor debe intentar comprender lo significativo de lo que sucede dentro del programa. La auditoría basada en metas e indicadores específicos podría ser prematura en un campo en que los acuerdos son muy débiles acerca de lo que constituye un éxito en el programa.

Otro problema que hemos encontrado es que muchos programas tienen múltiples metas. En la mayoría de los casos, las metas son consistentes y representan varias facetas de un programa multimodal. Pero la complejidad parece obligar a los operadores a escoger sólo algunos aspectos de la múltiple visión y se desentienden del resto. Veamos un caso real.

En el Programa Crédito a la Palabra (CREDIPAL) se establecieron cuatro objetivos estratégicos: primero, apoyar con financiamiento a productores agrícolas temporaleros de bajos ingresos que siembran tierras de baja productividad y/o alta siniestralidad; segundo, impulsar la producción de alimentos básicos y la diversificación de cultivos; tercero, promover la reconversión de cultivos; y, cuarto, otorgar financiamiento bajo un esquema de recuperación total de los apoyos para garantizar la sustentabilidad del programa.

Las acciones del programa sólo se dirigieron a otorgar créditos a los productores agrícolas temporaleros de bajos ingresos que siembran tierras de baja

productividad con la garantía única de su palabra. Respecto de los objetivos restantes, no se promovió su cumplimiento y tampoco se construyeron los sistemas de información ni los indicadores correspondientes para su seguimiento y evaluación.

En un programa de vivienda se puede desear construir vivienda nueva, rehabilitar las deterioradas, ampliar las existentes, invertir en obras de infraestructura urbana, dar agua, electricidad y otros servicios urbanos, también planear la organización de los colonos para la seguridad del lugar. Estos propósitos múltiples deben idealmente ser cumplidos todos en un programa exitoso. Pero con metas complejas, los operadores tienen una oportunidad muy amplia para decidir en dónde concentrar los escasos recursos y puede que no se construya, ni se renueve ni se amplíe ninguna casa, pero se haga todo lo demás.

Otras veces el programa tiene múltiples metas, pero el que se equivoca en encontrar el verdadero objetivo es el auditor. Por ejemplo, un gobierno estatal promulgó un programa de guarderías para las madres inscritas en el programa de capacitación para el trabajo. Se consideró que los propósitos serían alcanzados si un número de mujeres se dieran de baja del programa en virtud de haber encontrado trabajo. En la auditoría, el grupo auditor estaba preocupado por la calidad de los servicios de la guardería y enfocó sus esfuerzos en revisar ese tema y se olvidó de las madres, de su capacitación y de su colocación en un puesto laboral.

### 3.- Auditoría de desempeño a los procesos.

Para los propósitos de una auditoría de desempeño es útil saber no solamente lo que el programa espera lograr, sino también cómo espera lograrlo. ¿Funciona el programa?, ¿qué lo hace funcionar?, ¿por qué fue exitoso o no?, ¿cómo lo podemos hacer mejor?

La teoría de la implementación asume que si las actividades son conducidas conforme a lo planeado, con suficiente intensidad de calidad y fidelidad al diseño, los resultados deseados serán alcanzados.

Las preguntas acerca de los procesos esencialmente se centran en lo qué está sucediendo dentro de la operación. Éstas pueden estar enmarcadas en términos de si el programa está haciendo lo que se supone debe hacer y si opera de acuerdo con la normativa establecida. El tema aquí es la fidelidad de los procesos con las intenciones de sus diseñadores.

Los fundamentos metodológicos por las cuales es necesario elaborar auditorías de desempeño basadas en la gestión del programa son: uno, permiten revisar lo que realmente está sucediendo en el programa; dos, los operadores dicen lo que hacen, pero este hacer no necesariamente concuerda con lo planteado en el diseño original; tres, estudiar los procesos es ayudar a comprender la relación entre lo ejecutado y lo logrado, entre los medios y los fines, entre las causas y las consecuencias.

Tres razones fundamentales para centrar la auditoría en la gestión:

1. Cuando las cuestiones clave conciernen a los procesos; cuando hay una concatenación entre las metas por alcanzar y la gestión; es decir, cuando el proceso mismo es fundamental, pero realizarlo no es lograr la meta, pero es el eslabón que lo permitirá. Promover el voto ciudadano es el objetivo, pero para que el ciudadano sufrague es necesario expedir una credencial para votar, elaborar listas de electores, abrir casillas, reclutar ciudadanos como funcionarios electorales... cada uno de estos procesos permite el siguiente, pero ninguno por sí mismo, ni todos juntos cumplirán el objetivo.

2. Cuando las cuestiones clave conciernen a los resultados. Es decir, cuando realizar el proceso es ya un resultado.

El programa de Vacunación Universal tiene como propósito abatir la morbimortalidad. Su proceso se centra en aplicar vacunas contra las enfermedades inmunoprevenibles a toda la población infantil. Aplicar la vacuna es ya un resultado exitoso. En el año 2000 se atendieron a 9.2 millones de niños que cubrieron el 86.8% de la población objetivo. Se erradicó la poliomielitis, no hubo ningún caso de difteria y persistieron casos aislados de tétanos neonatal, tuberculosis meníngea, rubéola, parotiditis y hepatitis.

3. Cuando procesos y resultados van de la mano, no se podrá entender el resultado sin averiguar la calidad de la gestión.

Ejemplo. El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) hoy OPORTUNIDADES, tiene como objetivos: fomentar la asistencia escolar; disminuir la incidencia de enfermedades; y elevar el estado nutricional de las familias en condiciones de pobreza extrema.

Para lograr esos objetivos se propuso otorgar una beca a los niños y jóvenes con la única condición de que asistan a la escuela; y un apoyo monetario a las familias para la compra de alimentos, si éstas acuden al médico. Sólo en la medida en que los servicios se otorguen de manera eficiente y los beneficiarios cumplan con el principio de corresponsabilidad se alcanzarán los fines propuestos. Si alguna de estas partes del proceso no se cumple sería imposible lograr los objetivos, en cuyo caso el programa se convertiría solamente en una transferencia de dinero.

Algunas variables del proceso, que describen cómo el programa está siendo llevado, son importantes para medir si lo que se está haciendo conduce a los resultados deseados. Sin embargo, otros procesos, con escasa conexión con los resultados son medidos porque permiten el análisis de cómo opera el programa, quienes lo operan, y con qué recursos. El auditor los mide porque pueden ayudar a distinguir entre las operaciones que están bien hechas y aquellas que no lo están, con el objeto de controlar las variables.

#### 4.- La Calidad del bien o servicio que produce el sector público.

En una auditoría de desempeño no se debe revisar únicamente si se brindaron los servicios y se produjeron los bienes; también se debe evaluar la calidad del bien o servicio que produce el sector público. Se debe tener en cuenta la oportunidad de la entrega y lo apropiado del bien o servicio, lo que permitirá medir la satisfacción del ciudadano.

La calidad reflejará el grado de comprensión que tienen las políticas públicas para la satisfacción de los requerimientos de los ciudadanos y la eficiencia de la acción gubernamental.

El Programa de Raciones Alimenticias (PRA), a cargo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), se estableció con el objetivo fortalecer la dieta de las niñas y los niños en edad preescolar y escolar que habitan en municipios de alta y muy alta marginación, mediante una ración alimentaria diaria que contenga en su modalidad fría y caliente por lo menos el 30.0% de las recomendaciones diarias de energía y proteína; sin embargo, con la auditoría se determinó que el aporte calórico de las raciones frías, que constituyen el 64.6% de la totalidad de raciones distribuidas, fue del 20.0% de los requerimientos

calóricos, esto es, 10.0 puntos porcentuales menos que el compromiso establecido, mientras que en las raciones alimenticias en la modalidad caliente se cumplió con el aporte comprometido.

De acuerdo con las recomendaciones de las instituciones internacionales de nutrición, las raciones alimenticias deben otorgarse a los niños que asisten a la escuela antes de iniciar las clases con objeto de que su ingesta y el aporte calórico permitan un mejor aprovechamiento; sin embargo, el DIF no estableció ningún lineamiento que instruyera la hora en que los niños deberían consumirlas. Por ello, se observó que en promedio 42.8% de los niños recibieron el alimento a la hora del recreo y que al 10.5% se les entregó a la hora de la salida de la escuela.

En el marco del Programa de Raciones Alimenticias (PRA) del DIF, se distribuyen diariamente 4.0 millones de desayunos escolares en todo el país; la auditoría recomendó mejorar la oportunidad de la entrega y mejorar la calidad de la ración alimenticia.

##### 5.- Sobre los actores.

Un programa pudo fallar no porque sus servicios fueran inapropiados o mal diseñados, sino porque fueron mal operados. Es como una obra de teatro brillantemente escrita, con una magnífica escenografía, pero pésimamente actuada.

Pongo un ejemplo. El Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO) se propuso mejorar la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas; elevar la productividad de sus trabajadores, por medio de la asesoría técnica y la capacitación; así como mejorar los esquemas de distribución de los beneficios entre éstos.

Para el efecto, en las Reglas de Operación se dispuso en 2001 la descentralización tanto de la operación como de los recursos, a través de establecer convenios de colaboración con las entidades federativas; fomentar la coparticipación mediante la constitución de Comités Ejecutivos Estatales, integrados con los representantes federales, estatales y empresariales.

Los resultados de la auditoría mostraron que únicamente se suscribieron ocho convenios y en ninguna de las treinta y dos entidades se instaló el Comité respectivo ni operó el convenio correspondiente. En consecuencia, el CIMO se ejecutó de manera centralizada, al margen de la planeación estatal y de las necesidades específicas de las empresas, lo que implicó que los cursos de capacitación se realizaran sin considerar concertadamente, tanto la demanda organizada como la vocación regional de la actividad económica local.

¿Cómo hará el auditor para evaluar la calidad de la institución y del personal que la compone? El auditor con frecuencia no está calificado para dictaminar sobre el desempeño profesional de los operadores. Incluso, si él fuera un experto, o pudiera contratarlos, el desarrollo de medidas de calidad requeriría un trabajo profundo: observación frecuente del personal en acción, la construcción de pruebas y la revisión de las escalas de puntuación, y comprobar que los calificadores estuvieron aplicando los mismos estándares y con los mismos criterios para evaluar el desempeño; y aun así, el personal del proyecto podría desconocer totalmente la calificación como desinformada y sesgada. Por consiguiente, la mejor manera de evaluar el desempeño de los operadores es a través del establecimiento del servicio civil especializado por función pública. Este Servicio debe contener el estatuto que lo crea con todas sus reglas de operación y el programa de profesionalización del personal. Con estos dos factores los auditores tendrían elementos sólidos para revisar el desempeño de los actores.

Para evaluar la calidad con que realizan sus funciones las entidades y sus servidores públicos, la ASF ha efectuado cinco auditorías a igual número de agencias gubernamentales que ya cuentan con servicio civil de carrera.

#### 6.- El cliente – ciudadano.

En un proceso democrático y de rendición transparente de cuentas es pertinente preguntar qué tan adecuadamente están representados los intereses de los ciudadanos en la definición de las políticas públicas. La respuesta es que las decisiones serán “representativas del sentir público” sólo si los ciudadanos participan activamente en la toma de decisiones, de acuerdo con sus marcos de referencia y en términos de lo que les parece importante, y que no contravengan el interés general.

La presencia del cliente – ciudadano se ha hecho más enfática en las doctrinas contemporáneas del quehacer público. Por lo que se asevera que una institución con alto desempeño institucional debe ser sensible y efectiva: sensible a las necesidades de los ciudadanos, y efectiva con el uso de recursos limitados para satisfacer esas necesidades.

Los efectos de la acción gubernamental, aun cuando sea bien diseñada y efectivamente implementada, pueden no coincidir con las expectativas de los interesados. Por lo tanto, las políticas públicas deben tener una clara orientación hacia el cliente – ciudadano, lo que implica tomar en cuenta sus puntos de vista a través de la consulta.

Los clientes pueden ser consultados en un sinnúmero de formas, pero la más adecuada para una auditoría es la encuesta. Es posible que se obtengan las expectativas de los ciudadanos al hacerles preguntas acerca de su nivel de

satisfacción con el bien o servicio que el gobierno les proporciona. Por lo anterior, la auditoría de desempeño está obligada a usar como herramienta fundamental las encuestas para medir el grado de satisfacción del ciudadano con las políticas públicas que le afectan.

Consultar al ciudadano abre nuevas oportunidades para conocer el trasfondo de muchos problemas que los métodos tradicionales de revisión no aportan. Por ejemplo, en la auditoría al sistema educativo en el nivel de primaria, cuando se evaluó la formación ciudadana de los niños de las escuelas indígenas a través de la transmisión de valores, las encuestas revelaron que el 75% de los padres manifestó que la educación cívica y de los valores de sus hijos corresponde a la escuela, y en contraste el 84% de los docentes señalaron que es responsabilidad de la familia. Por lo tanto, pocos maestros y padres de familia trabajaban en la formación de los valores ciudadanos.

#### 7.- Auditoría de desempeño a programas financiados con crédito externo.

Cuando se habla de auditorías a la deuda pública, generalmente pensamos en la totalidad, en la gran masa, pero dejamos de lado los componentes; por tal razón la ASF ha auditado cinco programas financiados con crédito exterior; tres provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo: el primero para el Programa de Ampliación de Cobertura, con el objetivo de incrementar la cobertura integral de los servicios de salud de primer nivel por 133.7 millones de dólares; el segundo, para el Programa de Becas de Capacitación para calificar a la mano de obra desempleada y subempleada por 116.6 millones de dólares; y el tercero, al Programa Integral para Abatir el Rezago educativo, con objeto de incrementar el acceso y fomentar la permanencia en la educación comunitaria por 393 millones de dólares. Otro crédito fue otorgado por el Banco Mundial por 412.0 millones al Programa para Abatir el Rezago Educativo en Educación Básica; y por último, al Programa de Calidad Integral y Modernización que

recibió dos créditos: uno por 64 millones del Banco Interamericano de Desarrollo y otro del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento por 12.4 millones de dólares para proporcionar asistencia técnica y capacitación a la micro, pequeña y mediana empresa. El total auditado de créditos externos fue de 1,131.7 millones de dólares.

Tomo un ejemplo de esos cinco. El Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE 1995 – 2001) orientó sus acciones, preponderantemente en los ámbitos rural e indígena, que reportaron los más bajos niveles de aprendizaje.

El programa original tendría una duración de cinco años (1995-2000), periodo en el que se erogarían 653.0 millones de dólares, de los cuales el BID aportaría el 60.2% (393.0 millones de dólares) y el Gobierno Federal el 39.8% (260.0 millones de dólares), para la consecución de un conjunto de metas convenidas para los diferentes componentes. Durante su vigencia sólo se ejercieron 379.2 millones de dólares, 51.3% del total de los recursos crediticios.

Además, los recursos ejercidos por el PIARE no se erogaron conforme el calendario establecido, por lo que se pagaron al BID 6.1 millones de dólares adicionales a lo pactado originalmente como comisión. También se cancelaron 5.9 millones de dólares no ejercidos, lo que implicó el pago de compromisos por los saldos no desembolsados.

En relación con los compromisos del programa, como resultado de las encuestas aplicadas a los beneficiarios del PIARE, se encontró que los paquetes de útiles escolares para los alumnos fueron entregados de tres a siete meses después de iniciado el ciclo escolar; por su parte, los padres de familia opinaron que ningún niño recibió completo el paquete de útiles respecto de los artículos señalados en las Reglas de Operación del CONAFE; y el 70.0% de los docentes que recibieron paquetes de material didáctico manifestaron que estaban incompletos.

De los docentes encuestados, el 64.0% expresó que no recibió ningún estímulo económico por su desempeño; y de los que señalaron haberlo recibido, el 48.0% indicó que sólo recibió entre 700.00 y 750.00 pesos mensuales, cantidad inferior a los 1,450.00 pesos que debieron proporcionarles. El 67.0% de los maestros que asistieron a algún curso de capacitación manifestaron que no recibieron los apoyos económicos correspondientes. Finalmente, se determinó que 79.3% de las asociaciones de padres de familia que recibieron recursos económicos no contaban con algún tipo de registro que las acreditara ante las instancias educativas. Las encuestas permitieron concluir que los apoyos otorgados fueron extemporáneos e ineficientes.

Además de las auditorías anteriores, se efectuó una a los pasivos contingentes de los Proyectos de Inversión con Impacto Diferido en el Registro del Gasto (PIDIREGAS). Estos proyectos se caracterizan por ser inversiones en infraestructura productiva, cuyo financiamiento debe tener como fuente de pago el flujo de recursos que el mismo proyecto genere.

Hasta la fecha se han autorizado 105 proyectos, de los cuales 21 están en operación. Se aplicó un modelo de simulación a 65 de ellos con el fin de clasificarlos; la evaluación determinó que 38 resultaron robustos, 18 medios y 9 frágiles.

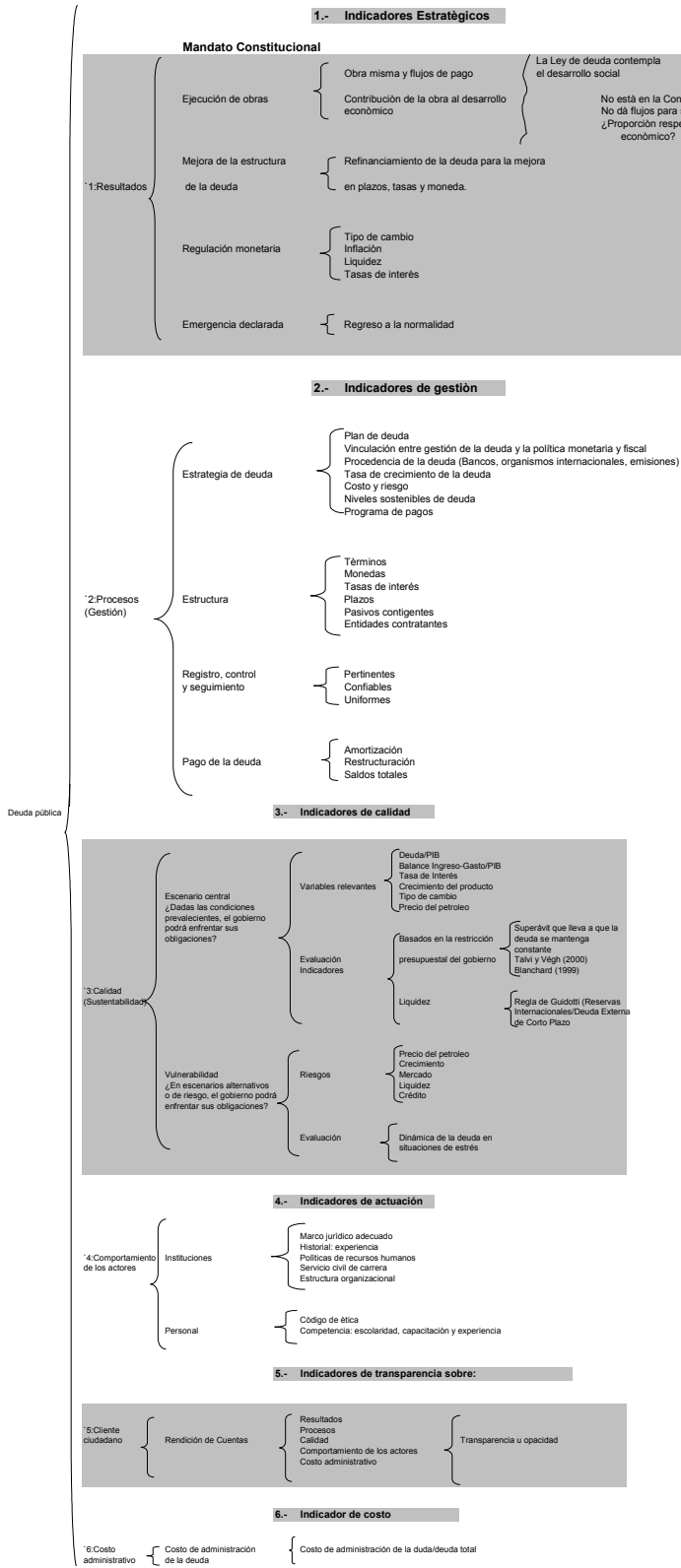
Asimismo, de los 21 proyectos en operación se seleccionó una muestra de 16 para determinar si se habían logrado las metas de producción previstas y si, en efecto, estaban generando recursos suficientes para el pago de la inversión contratada. Se determinó que, a la fecha de la auditoría, seis proyectos habían superado las metas de producción, 11 las habían cumplido y en 4, el alcance había sido parcial. En materia financiera, únicamente uno no generaba flujos netos positivos, pero presentaba una tendencia correcta de incremento en la generación de recursos que cubrirían, en el tiempo definido, el pago de amortización de la deuda contraída.

8.- Proyecto de Términos de Referencia para una auditoría de desempeño a la deuda pública..

Al ser los presentes, miembros del Comité de Deuda Pública de la INTOSAI, seguramente querrían saber nuestras consideraciones sobre cómo se podría construir una auditoría de desempeño a la deuda pública. Hemos elaborado un proyecto *ad emendandum*, para su discusión, corrección y perfeccionamiento. Este proyecto plantea los seis puntos que se han considerado fundamentales: el objetivo de la deuda; la gestión; la calidad; el comportamiento de los actores; el cliente – ciudadano; y el costo administrativo. Se les entrega el cuadro de Términos de Referencia. Me permitiré hacer algunos comentarios breves sobre cada uno de ellos, pero haré hincapié en el punto de la calidad por ser éste el más crítico.

**TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA UN PROYECTO DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO A LA DEUDA PÚBLICA**

**INDICADORES DE DESEMPEÑO**



## 8.1.- Resultados

El uso de la deuda como parte del financiamiento público debe basarse en un cuerpo de leyes y normas administrativas de alcance general que regulen sus operaciones y actividades. Este marco legal debe establecer claramente la competencia para contraer deudas, invertir los recursos provenientes de ésta y realizar las transacciones que se requieran.

Podemos afirmar que la mayoría de los gobiernos incluyen en su constitución política los lineamientos generales que se deberán observar respecto a la contratación de deuda pública soberana. Por lo general, la autorización para establecer el nivel de endeudamiento de un país, atañe a los congresos o parlamentos.

Este endeudamiento, en primer lugar, debe responder al mandato establecido en la Constitución Política que, en el caso de México, señala de manera clara que la única razón por la que el Ejecutivo podrá celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, deberá ser la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento de los ingresos públicos; no obstante, también señala las siguientes salvedades: regulación monetaria; operaciones de conversión, y emergencia declarada por el Presidente de la República.

Por lo tanto, la auditoría en este capítulo debe confrontar si la deuda ha sido contratada para los fines establecidos, no podría haber fines distintos de los señalados. Sin embargo, la actual administración de la deuda no permite identificar con claridad el destino de los montos, pues éstos se manejan de manera global, como una masa. El ciudadano sabe que hay una deuda gubernamental que ha financiado un déficit fiscal, pero no conoce qué obras en concreto está pagando su gobierno y éste tampoco puede desglosar a nivel de obra o de costos de refinanciamiento, el monto total. Actualmente, una exigencia de esta naturaleza requeriría de cambios estructurales en el registro y control de la deuda. Por lo pronto, sabemos el total, pero no los componentes; el ciudadano estaría más satisfecho si le dijéramos que está

pagando una carretera, una presa, una central eléctrica o el costo de las reestructuraciones. Además, las necesidades de la operación gubernamental han forzado a la contratación de deuda en términos globales, para cubrir déficit fiscales o para el desarrollo social que no es obra ni genera flujo de pagos. Nadie objetaría que el desarrollo social es vital para un país, el problema es que la ley constitucional, - hablo del caso mexicano-, establece que no puede financiarse con recursos crediticios. La auditoría abriría el debate sobre el punto y obligaría a una adecuación de las leyes a la realidad.

La evaluación de desempeño a los resultados de la aplicación de deuda a obras, difícilmente podría llevarse a cabo con la información de que se dispone. Ni el Presupuesto de Egresos, la Ley de Ingresos, el Informe Presidencial y los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, ni la Cuenta Pública mencionan las obras a las que se han aplicado los montos de deuda contratada, ni los flujos de recursos que esas obras están generando. Tampoco informan sobre los programas sociales a que se ha aplicado la deuda, y cuál es la proporción aplicada a ellos en relación con la que ha sido canalizada a la construcción de obras productivas.

Contratar deuda para mejorar su estructura generalmente no tiene objeciones, sólo se requerirá una rendición clara de cuentas para conocer en qué consistió la mejora ya sea en plazos, tasas y moneda.

El endeudamiento con fines de regulación monetaria es realizado por el Banco de México, entidad autónoma de la administración pública federal, encargada de cuidar el ambiente monetario y financiero del país con el objetivo de lograr el abatimiento sostenible de la inflación. Con ese objeto, trata de regular la liquidez (cortos) de la economía, para influir en los niveles de las tasas de interés, y supervisa los movimientos en el tipo de cambio, como uno de los factores más importantes que afectan los niveles de inflación. La deuda con fines de regulación monetaria no se

registra en la Cuenta Pública y únicamente se informa de ella a través de los estados financieros del propio Banco.

Por último, la cuarta posibilidad por la que se puede recurrir al endeudamiento público, es “en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”, y que el Presidente, con la aprobación del Congreso, se vea obligado a suspender las garantías individuales. Los recursos de deuda que se consiguieren en estas circunstancias, tendrían que aplicarse para tratar de volver a la normalidad.

## 8.2. Procesos (Gestión)

La gestión de la deuda consiste en establecer e instrumentar una estrategia para su administración. La estrategia debe asegurar que las necesidades de financiamiento del gobierno y el cumplimiento de sus obligaciones de pago se satisfacen, en el mediano y largo plazo, al más bajo costo posible en forma compatible con el nivel prudente de riesgo.

La gestión comprende las principales obligaciones financieras controladas por el gobierno; por ello, los gestores de la deuda y las autoridades del banco central deben compartir cuáles son los objetivos de la política de gestión de deuda y de la política fiscal y monetaria, dada la interdependencia entre los diferentes instrumentos que utilizan.

Los gobiernos deberán tratar de conseguir que tanto el nivel como la tasa de crecimiento de la deuda pública sean fundamentalmente sostenibles y pueda atenderse su servicio, al tiempo que se satisfacen los objetivos de costo y riesgo. Una deuda mal estructurada ya sea en términos de vencimiento, moneda, instrumentos, tasas de interés o pasivos contingentes, es lo que ha provocado a lo largo de la historia, agudas crisis económicas.

Una estructura adecuada de la deuda disminuye los riesgos de una crisis, pero debe ser acompañada por una política fiscal y monetaria correcta. Si el contexto de política macroeconómica es insatisfactorio, no basta para prevenir una crisis, con realizar una gestión prudente de la deuda.

Con el fin de cumplir los objetivos expuestos, es necesario apoyarse en un sistema de información que capte y genere información pertinente y confiable sobre la deuda pública. El control y seguimiento se puede efectuar tanto de manera concomitante a las operaciones regulares de la deuda pública como mediante auditorías. Es importante que éstas se efectúen para verificar la pertinencia, regularidad y eficacia de las actividades de control.

Todas las actividades anteriormente descritas, si se realizan de manera eficiente y eficaz, garantizarán que las amortizaciones se realicen en los tiempos contratados o que, en su caso, alerten a los gestores para realizar las actividades necesarias para lograr una reestructuración que garantice su sostenibilidad.

### 8.3. Calidad: sostenibilidad.

En el pasado, la economía mexicana ha experimentado diversos episodios en los que la capacidad de pago del Gobierno Federal sobre su deuda se ha puesto en duda, ello derivó en las crisis financieras de principios de los años ochenta y mediados de los años noventa. A este respecto, las economías latinoamericanas han sufrido en repetidas ocasiones los efectos negativos que conlleva un sobreendeudamiento que desemboca en una crisis de confianza y eventualmente en una posible moratoria sobre la deuda. Por ello, es de gran importancia analizar de manera continua la solvencia y la sostenibilidad de la deuda, así como la realización de ejercicios que simulen el comportamiento dinámico de la deuda ante escenarios problemáticos o situaciones de estrés.

Por las consideraciones anteriores, la auditoría de desempeño debe buscar diversas alternativas que permitan medir la sostenibilidad fiscal de los gobiernos, la cual en su concepción más simple se refiere a si el valor presente de todos sus ingresos futuros es mayor al de sus gastos incluyendo el servicio de su deuda. A partir de éste concepto se pueden definir sencillas referencias que permitan contar con indicadores de seguimiento de las finanzas públicas. Las mediciones de sostenibilidad tienen el propósito de responder acerca de si es posible que el gobierno se mantenga en la misma trayectoria de gastos e ingresos o si tendrá que realizar algún ajuste, para que la deuda como proporción al PIB al menos se mantenga constante. Los indicadores están diseñados para responder a preguntas tales como: ¿puede el comportamiento actual de la política fiscal sostenerse sin generar una deuda pública que crezca sin límite (explosiva)?, ¿necesita el gobierno incrementar sus impuestos o disminuir su gasto para evitar el comportamiento explosivo de la deuda?

Los indicadores de sostenibilidad se estiman, en primer lugar, a partir de un escenario central que parte de las condiciones vigentes de la economía. El análisis para determinar si el gobierno podrá enfrentar sus obligaciones, utiliza un conjunto de variables macroeconómicas congruentes con la situación prevaleciente en la economía. Sin embargo, existe la probabilidad o riesgo de que dichas variables sufran modificaciones significativas. Es por ello que se debe acompañar el análisis de una evaluación sobre la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante esos cambios. De esta forma se puede analizar si el gobierno podrá cumplir con sus compromisos, aun en situaciones desfavorables.

El punto de partida para el análisis de sostenibilidad es la restricción presupuestal del gobierno: el valor presente de sus ingresos futuros debe ser igual o mayor al de sus egresos, incluyendo el servicio de su deuda. Según Blanchard\* -en su artículo sobre indicadores de deuda, publicado por la OCDE- *ceteris paribus*, la política fiscal es sostenible si la deuda real no crece más rápido que la tasa de interés; esto es

---

\* Vease Blanchard, Oliver J. (1990) "Suggestions for a new set of fiscal indicators", OECD. Working Paper N° 79.

equivalente a que la deuda real con respecto al PIB no crezca más rápido que la diferencia (positiva) entre la tasa de interés y la tasa de crecimiento de la economía.

Además de la deuda y el déficit primario en porcentajes del PIB, el análisis de sostenibilidad que parte de la restricción intertemporal del gobierno debe involucrar otros indicadores macroeconómicos. Para el caso de México se sugiere considerar las tasas reales de interés, el crecimiento del producto, el tipo de cambio y el precio del petróleo. Al asumir valores determinados para estas variables se genera un escenario base sobre el cual se pueden presentar diversos indicadores. Uno de ellos es la estimación del superávit primario necesario para mantener constante la deuda. Los intereses generados incrementan la deuda, por lo que para que ésta se mantenga constante, dicho aumento debe ser compensado por un superávit primario de la misma magnitud. Así, el indicador señala a cuánto debe ascender el superávit primario para compensar el pago de los intereses y, por lo tanto, lograr que la deuda se mantenga constante. La diferencia entre el superávit estimado y el esperado es una medida del ajuste fiscal requerido para alcanzar una trayectoria sostenible. Este análisis requiere de los supuestos sobre las variables macroeconómicas antes mencionadas, pues de ellas depende el monto de los intereses y la deuda como proporción al PIB. Esto recalca también la importancia de contar con pronósticos sobre el comportamiento de las variables fiscales tales como el gasto y los ingresos públicos.

Talvi y Végh\* proponen una variación al indicador anterior para evaluar la sostenibilidad fiscal. Ellos se enfocan en la diferencia entre los pagos por intereses reales efectivos sobre el monto de la deuda inicial del gobierno y el superávit primario permanente. De esta manera, si la diferencia es igual a cero, la política fiscal será sostenible; mientras que si es positiva, la trayectoria planeada de ingresos y gastos públicos no cumplirá con la restricción presupuestal intertemporal, ya que no es suficiente para cubrir el pago de intereses. Para facilitar el análisis se supone

---

\* Talvi, Ernesto y Carlos Végh (2000) “La viabilidad de la política fiscal: Un marco básico”, en Ernesto Talvi y Carlos Végh, eds., ¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? Nuevos indicadores de sostenibilidad, compilado por Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

que el superávit primario es constante en el tiempo. Si bien estos ejercicios requieren diversos supuestos para simplificar su estimación, los indicadores generados proporcionan una referencia respecto al sentido en que deben modificarse los instrumentos de política fiscal.

En otra variación de este tipo de indicadores derivados de la restricción presupuestal, Blanchard sugiere evaluar la diferencia entre la tasa impositiva que aseguraría la sostenibilidad de la deuda inicial y la tasa observada. Si esta diferencia es positiva, significa que será necesario un ajuste que implique un incremento en los impuestos o una disminución en el gasto. Cuanto más grande sea la diferencia, mayor tendrá que ser el ajuste para evitar una crisis o repudio de la deuda. Adicionalmente, es importante considerar el valor inicial de la tasa impositiva, ya que es más difícil aumentar los impuestos cuando se parte de tasas elevadas.

Por otra parte, los indicadores de liquidez son importantes en la evaluación del comportamiento de las finanzas públicas. Una de las principales medidas es la proporción de reservas internacionales con respecto a la deuda externa de corto plazo (menor a un año). Al respecto, la regla de Guidotti indica que un manejo prudente de la deuda externa de corto plazo implica una proporción igual o mayor a uno.

Un saldo significativo de reservas internacionales reduce la probabilidad de que se cierre el acceso al crédito en los mercados mundiales de capital. También contribuye a mejorar la calificación del país como sujeto de crédito, al mismo tiempo que permite que el costo de contratar deuda externa sea más bajo.

Los beneficios que se derivan de mantener un saldo adecuado de reservas internacionales, se logran en la medida en que los mercados perciben que el país puede enfrentar sus compromisos de corto plazo con el exterior. En la actualidad, el saldo de las reservas internacionales de México es suficiente para cubrir 1.4 veces los compromisos externos de corto plazo del país, tanto públicos como privados.

Los indicadores de sostenibilidad descritos deben ir acompañados por un análisis sobre la vulnerabilidad de la situación fiscal. Esto es de suma importancia ya que es posible que las mediciones basadas en el escenario esperado o que toman en cuenta las variables en su nivel de largo plazo muestren escenarios sostenibles, pero que ante cambios en alguna de las variables macroeconómicas, como la tasa de crecimiento del producto o la tasa de interés, reflejen un deterioro tal que pueda derivar en una crisis. Por esta razón es relevante analizar la dinámica de la deuda en varios contextos.

Mediante un análisis de escenarios de estrés es posible suponer una recesión y verificar el comportamiento de la deuda para cierto periodo. También se pueden suponer choques en las tasas de interés, en el precio del petróleo o en el tipo de cambio, de manera que se incorporen al estudio los riesgos de mercado o de crédito.

Los cálculos antes descritos son comúnmente utilizados por las agencias calificadoras, bancos de inversión y diversos organismos internacionales para evaluar la posición de las finanzas públicas. En particular, el Fondo Monetario Internacional promueve el uso de estos indicadores para examinar el comportamiento de la autoridad fiscal. Para el caso de México, algunos estudios sobre sostenibilidad, concluyen que en la actualidad no existen problemas evidentes, pero que un incremento en el superávit primario es recomendable para enfrentar posibles obligaciones contingentes, como las asociadas al sistema de pensiones.

La evaluación de la sostenibilidad de las finanzas públicas es de suma importancia para conocer si el gobierno podrá cumplir con sus compromisos de deuda, según cierto patrón de gasto e ingreso y bajo determinados supuestos sobre las principales variables macroeconómicas. Además, permite conocer la magnitud que debiera tener un ajuste fiscal para volver a una situación sostenible. Adicionalmente, la estimación de la dinámica de la deuda en distintos escenarios de estrés complementa la evaluación de dichos indicadores, ya que permite calificar la vulnerabilidad de la política fiscal ante diversos choques macroeconómicos.

#### 8.4. Comportamiento de los actores

En el comportamiento de los actores, desde el punto de vista de las instituciones, la auditoría de desempeño a la deuda pública tiene que verificar que cuenten con un marco jurídico adecuado donde se establezcan las atribuciones y responsabilidades en materia de contratación, manejo, registro y control de la deuda, además de evaluar su historial sobre el manejo de la deuda.

Las instituciones deben establecer un servicio civil de carrera que cuente con un correcto proceso de selección, capacitación y profesionalización de los servidores públicos con lo que se garantizara que quienes operan la deuda sean especialistas en la materia.

#### 8.5. Cliente-ciudadano

El ciudadano tiene derecho a que se le rindan cuentas acerca del manejo de los recursos. De acuerdo con su definición tradicional, rendir cuentas es la obligación de informar sobre una responsabilidad conferida.

El ciudadano tiene derecho a exigir una rendición de cuentas idónea y oportuna por lo que la auditoría de desempeño a la deuda pública debe utilizar los indicadores de rendición de cuentas para verificar que los informes con respecto a los resultados, los procesos (gestión), la calidad, el comportamiento de los actores y el costo administrativo sean transparentes, oportunos y confiables.

## 8.6. Costo administrativo.

La auditoría de desempeño a la deuda pública también tiene que revisar el costo administrativo. Esta evaluación se puede realizar mediante un indicador de costo que es la suma de los gastos en administración de la deuda sobre la deuda total y se obtiene un cociente que señala la proporción del gasto adjetivo sobre el sustantivo. Posteriormente se puede realizar una comparación con otros países para verificar si se está por debajo o por encima de la media mundial.

Como se mencionó al principio de este apartado, este proyecto de términos de referencia está para proceder a su corrección, es un proyecto para discutir.