

clear

Regional Centers for
Learning on Evaluation and Results



Red Nacional
CoPLAC
GpRD

México



Fortaleciendo la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y Desafíos

Informe

Fortaleciendo la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y Desafíos

CIDE-Centro CLEAR para América Latina-Comunidad de Profesionales y
Expertos en Gestión para Resultados en el Desarrollo de México
1° Edición, 2013

Fortaleciendo la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México:
Oportunidades y Desafíos

D.R. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.
Carretera México-Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe,
C.P. 01210, Delegación Álvaro Obregón, Distrito Federal, México

Editado e impreso en México.

Los autores son los únicos responsables de las opiniones y los datos contenidos
en este documento. Éstos no representan el punto de vista del CIDE ni del
Centro CLEAR para América Latina como instituciones.

Agradecemos los comentarios de los dos dictaminadores.

Índice

Prólogo	5
Mercedes R. Araoz	
Presentación	7
Gabriel Farfán Mares	
1. Enfoque conceptual: el qué, porqué y para qué de la GpRD	11
Alejandro González Arreola	
2. Pilares de GpRD en México	21
2.1 Avances y retos en la planificación para resultados	21
José F. Tapia	
2.2 Avances y retos del PbR	26
Tamón Takahashi-Iturriaga	
2.3 Avances y retos en la Gestión Financiera, Auditoría y Adquisiciones	33
Alfredo Elizondo Rosales	
2.4 Avances y retos en la Gestión de Programas y Proyectos	36
F. Javier Gala Palacios	

2.5 Avances y retos en el MyE	39
Alejandro González Arreola	

3. Actores institucionales estratégicos y principios clave para la GpRD de México	43
--	-----------

3.1 Avances y retos en el Poder Legislativo	43
Marco Cancino	

3.2 Avances y retos en la GpRD en los GbSub	46
Salvador Delgado-Garza y Eduardo Fernández Delgado	

3.3 Avances y retos en la Transparencia y Rendición de Cuentas	56
Tamón Takahashi Iturriaga	

3.4 Avances y retos en las contribuciones de la Sociedad Civil Organizada	62
Alejandro González Arreola y José F. Tapia	

4. Agenda para la consolidación de una GpRD transparente, inclusiva y efectiva en México	67
---	-----------

4.1 Propuestas específicas	68
----------------------------	----

Bibliografía	71
---------------------	-----------

Índice de acrónimos	75
----------------------------	-----------

Prólogo

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es consciente de la necesidad de hacer más eficiente, efectiva y transparente la gestión gubernamental en la provisión de los servicios públicos a los ciudadanos, en particular a los más pobres en América Latina. Por ello, ha colaborado con los países de la región, desde el año 2005, con estudios técnicos y financiamiento para la implementación de programas gubernamentales de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD). México ha sido uno de los beneficiarios de esta dinámica. A través del Programa para la implementación del Pilar Externo del Plan de Acción de Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV), los tres ámbitos de gobierno mexicanos (Federal, Estatal y Municipal) han recibido apoyo.

La GpRD nació en los países desarrollados como una forma de transformar la gestión inercial del presupuesto y mantener un manejo fiscal sano. La meta fue generar una gestión económica orientada hacia el producto o servicio que se quiere brindar al ciudadano. Dentro de los países en desarrollo, el enfoque se enriqueció con el establecimiento de objetivos orientados a alcanzar mejores niveles de desarrollo y a disminuir la desigualdad entre los ciudadanos. Todo esto implica entender los procesos de gestión para el desarrollo. Es así que en los países de la región han surgido expertos, tanto por sus estudios como por su participación en la implementación de estos programas, cuyos conocimientos y experiencias deben ser compartidos y difundidos para provocar la continuidad de estos ejercicios y su difusión en espacios donde aún no son una práctica común. Con esta base, el BID ha apoyado la formación de redes de expertos en GpRD en la región, y ha fomentado el encuentro y el diálogo entre diferentes países de América Latina. Los foros se dividen por áreas de especialidad y se integran por académicos, gestores públicos o legisladores. Estos intercambios de aprendizajes permiten la mejora continua de la GpRD en nuestra región. Aún más, la experiencia ha sido tan enriquecedora que, desde hace un año, se han comenzado a gestar redes nacionales con promoción del BID.

La Comunidad de Profesionales y Expertos en Gestión para Resultados en el Desarrollo de México (en adelante, Comunidad) es muy activa. Asimismo,

se ha ocupado de presentar, como lo hacen a través de este libro, propuestas para que el Gobierno Federal realice una implementación de la GpRD más efectiva, y para que este enfoque se extienda a nivel subnacional.

El BID considera a la Comunidad como su socia en promover la cultura de la GpRD entre los ciudadanos, los gestores públicos y los legisladores. Además, aprendemos de ellos continuamente. En conclusión, para mí es un honor presentar este libro, donde el BID ha sido un facilitador. El trabajo conjunto ha conseguido que este documento incorpore el diálogo y la confrontación de las ideas de expertos y de profesionales mexicanos, y ha impulsado que las autoridades contemplen estas reflexiones como herramientas para enriquecer su gestión.

En suma, continuaremos esta iniciativa, pues reconocemos su distintiva capacidad para gestar nuevo conocimiento en la materia.

Mercedes R. Araoz.

Representante del Banco Interamericano de Desarrollo en México

Mayo 2013

Presentación

La Comunidad es una iniciativa del BID en el marco de las recomendaciones realizadas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) al PRODEV. Forma parte de la Comunidad de Profesionales de América Latina y el Caribe en Gestión para Resultados en el Desarrollo (CoPLAC-GpRD) del BID.

Su finalidad es difundir las mejores ideas y experiencias entre sus integrantes mediante la participación activa en instancias de comunicación y aprendizaje tanto presenciales como virtuales. Esto permite fortalecer la formulación, la ejecución y la implementación de la gestión para resultados en el desarrollo de México. Además, la Comunidad forma parte de un enfoque regional, junto con las comunidades existentes en Costa Rica, República Dominicana, Perú y Honduras.

Los integrantes de la Comunidad participan de manera voluntaria, *ad honorem* y desde una posición independiente que puede o no reflejar — directa o indirectamente— las políticas o puntos de vista de las instituciones (gubernamentales o de otro tipo) de la cuales forman parte. La Comunidad celebra reuniones de trabajo ordinarias en donde se presenta el estado actual de los temas e innovaciones a cargo de los municipios, los estados y el Gobierno Federal. También convoca reuniones extraordinarias o técnicas donde se exponen temas específicos de interés para sus miembros.

Desde su fundación en abril del 2012, han participado en las reuniones poco más de cincuenta profesionales y expertos que trabajan de manera voluntaria, individual e independiente y que, en su mayoría, pertenecen a instituciones públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil de los tres ámbitos de gobierno (municipal, estatal y federal). La Comunidad busca impulsar la agenda disciplinaria y profesional de la GpRD en México, con reflexiones e intercambio de experiencias sobre avances y retos para generar una arquitectura institucional que genere incentivos positivos y virtuosos en las administraciones públicas. Los trabajos de la Comunidad son facilitados por un Coordinador designado por consenso con apoyo logístico del BID. En ella, participan funcionarios de las Administraciones Públicas de los tres ámbitos

de gobierno, representantes de organismos internacionales de desarrollo, académicos, consultores y miembros de la sociedad civil organizada.

Uno de los primeros acuerdos de la Comunidad fue construir un diagnóstico compartido de los logros obtenidos en materia de gestión para resultados. Esto fue planteado como fundamento de una agenda de reforma que ofrezca un inventario de estrategias y medidas o recomendaciones de política susceptibles de ser continuadas e impulsadas en el marco del inicio de una nueva Administración Pública Federal (APF) en México, resultante de las elecciones generales de julio del 2012.

Los trabajos que dieron origen a la presente publicación, *Fortaleciendo la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y Desafíos*, ofrecen un diagnóstico del estado que guarda la gestión por resultados en México, de los problemas y los retos que enfrenta, y de las oportunidades de mejora e innovación en cada uno de los componentes que integran su ciclo de incidencia en el desarrollo. Este documento es resultado del trabajo colectivo que emana de la Comunidad.

El presente texto —primera aportación documentada de la Comunidad— busca mejorar el entendimiento común de la práctica de la GpRD aplicada en México, a través de la identificación de los principales logros alcanzados en el último lustro, de los retos, y la agenda pendiente en la materia para alcanzar una GpRD robusta, efectiva, transparente e incluyente.

En el primer capítulo se ofrece un marco conceptual sobre la GpRD, que define y analiza el sustento teórico y las herramientas analíticas y prácticas de este movimiento que es tanto disciplinario como profesional. En el segundo capítulo se analizan los avances y los retos de cada uno de los cinco pilares que integran el modelo de la GpRD. Dentro del tercer capítulo se examina el grado de desarrollo de dichos pilares en dos de los actores institucionales claves para aspirar a una GpRD efectiva: el Poder Legislativo y los Gobiernos Subnacionales (GbSub). Además se abordan tres elementos fundamentales para la sustentabilidad de los cambios deseados: la transparencia, la rendición de cuentas y la contribución de la sociedad civil organizada. Finalmente, el cuarto capítulo ofrece un conjunto de conclusiones y una agenda mínima para una GpRD transparente, incluyente y efectiva en México.

La coordinación de este documento estuvo a cargo de Gabriel Farfán. Asimismo, en la elaboración de este informe, participaron Marco Cancino, Salvador Delgado-Garza, Alfredo Elizondo, Eduardo Fernández, F. Javier Gala, Alejandro González, Tamón Takahashi-Iturriaga, José Tapia y Mónica Ballescá de parte de la Comunidad; desde el BID, contribuyó Mercedes R. Araoz. Por parte del Centro CLEAR para América Latina, Claudia Maldonado, Cristina Galíndez y Alejandro Martínez colaboraron con la revisión del texto para su publicación.

La Comunidad agradece el apoyo de la Sede México del BID en su carácter de convocante y facilitador de la Comunidad. De igual manera, reconoce y valora el apoyo que el Centro CLEAR para América Latina (un proyecto adscrito al Centro de Investigación y Docencia Económicas) tuvo en todo momento para los trabajos de edición, revisión y diseño del presente documento.

Gabriel Farfán Mares

Coordinador

Comunidad de Profesionales y Expertos en Gestión para Resultados en el Desarrollo de México

1 Enfoque conceptual: el qué, por qué y para qué de la GpRD

Alejandro González Arreola¹

El gobierno no es automáticamente gubernativo ni la función pública es equivalente al valor público. Éste es, sin duda, el principal aprendizaje de los estados latinoamericanos y, en particular, del mexicano, derivado de sus crisis fiscales y de deuda de la década de 1970, así como de sus modos autoritarios, patrimonialistas y clientelares del ejercicio del poder público.

Es por ello que, en tales países, la reforma de la Administración Pública (AP) necesaria es aquella que aborda tanto su dimensión política-institucional como la política-administrativa. La primera busca restablecer la legalidad, la imparcialidad del poder público, la igualdad en el trato, la transparencia y la rendición de cuentas, acompañadas de la revitalización deliberativa y participativa de la sociedad civil en la esfera pública. La segunda, pretende restaurar el orden de las finanzas públicas y la capacidad gubernamental como agentes efectivos de cambio para el desarrollo. En suma, se hace referencia a una reforma que restablezca la calidad institucional y la calidad gerencial de la AP.²

Las tendencias de rectificación y reconstrucción de la dimensión política-administrativa de la AP en Latinoamérica han encontrado un cuerpo conceptual e instrumental en el movimiento disciplinario y profesional de la GpRD.³ Ésta busca fortalecer la capacidad de la AP como agente efectivo de cambio social y desarrollo en un marco estatal democrático, abierto y participativo.

¹ Es socio-fundador y actual Director General de GESOC., A. C., organización especializada en la generación de evidencia y soluciones metodológicas útiles y robustas para que las iniciativas sociales de gobiernos, OSC y empresas maximicen el valor público que producen en favor del desarrollo social, con apego a los principios de transparencia, rendición de cuentas y respeto a los derechos humanos.

² Luis F. Aguilar, *Gobernanza y Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 31.

³ Concepto acuñado e impulsado en la región por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el BID. Véase Albert Serra, *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*, EE. UU., BID-CLAD, 2007, pp. 12-13.

La Génesis de la GpRD: la Nueva Gestión Pública y su acogida en América Latina

La crisis fiscal experimentada por los países desarrollados en la década de 1970 derivó en el emprendimiento de un conjunto de reformas orientadas a superar disfunciones y externalidades negativas generadas por el modelo de Estado de Bienestar prevaleciente en dichos países. Estas modificaciones, conocidas genéricamente como Nueva Gestión Pública (NGP), se encaminaron hacia la modificación del modelo burocrático weberiano de organización y operación estatales. Los proponentes de la nueva corriente señalaron a la perspectiva weberiana como la principal causante de las disfunciones de los aparatos estatales de la época.⁴

El modelo burocrático hizo posible separar las esferas pública y privada; profesionalizar la administración pública a través de la especialización funcional y de la implantación de un sistema meritocrático; así como robustecer la legalidad, la imparcialidad del poder público y la igualdad en el trato hacia los ciudadanos. Los principios en los que se basó para lograrlo fueron la impersonalidad de las relaciones de trabajo, la estandarización de procedimientos y rutinas, la división del trabajo, el establecimiento de jerarquías de autoridad, y el mérito técnico y profesional como factor de reclutamiento y de promoción de los funcionarios públicos.

Sin embargo, de acuerdo con los proponentes de la NGP, el modelo burocrático de organización y operación estatal también derivó, con el tiempo, en estructuras institucionales grandes, pesadas, rígidas, centralizadas, piramidales, orientadas al procedimiento más que a la obtención de resultados de valor y, como resultado, sin conciencia de los costos presupuestarios implícitos en sus operaciones. La modificación de esta forma de organización administrativa del Estado se consideró como un imperativo para obtener una AP más flexible, abierta, emprendedora, y orientada hacia las necesidades y las demandas ciudadanas, hacia la obtención de resultados de valor, y hacia el incremento de la eficiencia en los costos de operación.

La NGP propuso remplazar el enfoque del modelo de organización y de gestión de los asuntos, los bienes y los servicios públicos, basado en los principios burocráticos de planificación, centralización y control directo. En sustitución, planteó una gerencia pública con una orientación económica sustentada en los principios de eficiencia y eficacia. Esto se formuló a partir de la introducción de dos agendas o corrientes de reforma: una que enfatiza

.....
⁴ De forma acertada, Luis F. Aguilar plantea que “seguramente la ineficacia gubernamental en esa coyuntura tenía sus causas de fondo en formatos institucionales y/o en realidades políticas cuestionables no imputables solamente a sus modos burocráticos de organizarse y operar, pero la AP era la realidad visible de la equivocación e ineficacia gubernamental.” Luis Aguilar, *op. cit.*, p. 140.

los aspectos gerenciales de la reestructuración del Estado, y otra que destaca los mecanismos propios del mercado para estimular la competencia.⁵

Una implicación relevante de este movimiento de reforma para el contexto latinoamericano es que los países iniciadores del mismo, sobre todo Reino Unido y Estados Unidos de América (EE. UU.), se centraron de forma casi exclusiva en la dimensión administrativa y operativa del aparato estatal. Esto se debe probablemente a que en estos países, al momento de realizar las reformas, se consideraba que la institucionalidad estatal era robusta, y sujeta a una plena y sana dominación legal-racional en el abordaje y gestión de los asuntos públicos. Sin embargo, éste no es el caso de los países latinoamericanos, cuyos aparatos estatales presentan grandes rezagos en esta materia.⁶

De ahí que la acogida y reinterpretación del movimiento de la NGP en la región latinoamericana, sin perder su dominante denotación gerencial o administrativa, incorporó también componentes institucionales y políticos de la acción de gobierno. Para apreciar este matiz, basta revisar algunos documentos fundacionales del tema en la región como el Consenso CLAD⁷ y el Consenso de Santa Cruz.⁸ De hecho, para autores como Luis F. Aguilar y Nuria Cunill, la incorporación de elementos político-administrativos y político-institucionales en la reinterpretación latinoamericana de la NGP es “algo que no sólo es correcto y relevante, sino que representa el aporte conceptual y práctico latinoamericano a la reforma de la AP”.⁹

Esta adecuación al contexto de la región explica en buena medida su replanteamiento en lo que se conoce actualmente como el movimiento disciplinario y profesional de reforma de la AP. Éste se integra bajo el nombre de GpRD. Por ello, los proponentes de ésta consideran a los elementos clave de la agenda político-institucional en sus programas de reforma. Existen diversos ejemplos de éstos: las condiciones de transparencia y de rendición de cuentas de la AP; las condiciones normativas y políticas para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los asuntos públicos; y, entre otros, el rol de pesos y contrapesos que debe jugar el Poder Legislativo.

.....
⁵ Para una discusión amplia sobre estas corrientes y sus tensiones, sus complementariedades y sus implicaciones, véase George Larbi, *The New Public Management Approach and Crisis States*, Ginebra, UNRISD, 1999.

⁶ Para el CLAD, ningún país de la región logró completar la construcción de un sano sistema burocrático weberiano. En cambio, se caracterizaron por sus prácticas patrimonialistas y clientelares. CLAD, *Una nueva gestión pública para América Latina*, CLAD, 1998, s.l.i. Asimismo, Iacoviello y Pulido han documentado y concluido que la AP latinoamericana se caracteriza por sistemas de reclutamiento, ascensos y remoción más cercanos al patronazgo que al mérito. Aún más, con directivos sujetos a designación y remoción política dos muestra sistemas d presenta aún grandes retos. Mercedes Iacovello y Noemí Pulido, “Gestión y gestores de resultados: cara y contracara”, *Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 41, 2008, pp 81-110.

⁷ CLAD, *op. cit.*

⁸ CLAD y Naciones Unidas-Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (NU-DESA), *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, Santa Cruz, Bolivia, Declaración de la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 2003.

⁹ Luis Aguilar, *op. cit.*, p. 145.

La GpRD: enfoque conceptual y metodológico para su estudio

La conceptualización de la GpRD proviene del documento fundacional desarrollado por el CLAD y el BID en el año 2007, *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*.¹⁰ Este texto reconoce que las crisis fiscales y de deuda del Modelo de Estado de Bienestar y del Modelo de Sustitución de Importaciones en los países desarrollados y en América Latina, respectivamente, plantean nuevos retos y problemas. Entre ellos, se destaca la necesidad de atender una demanda creciente de más y mejores bienes y servicios públicos que contribuyan al desarrollo. Esta tendencia se acompaña de la necesidad de disminuir la presión fiscal; es decir, de hacer más con un presupuesto menor.

Dichas demandas conllevan necesariamente una nueva concepción de los supuestos organizativos, directivos y de control sobre los que la AP se había constituido. Particularmente, se destaca la necesidad de desplazar el énfasis de la AP desde sus sistemas de control basados en la exigencia de rigor en los procedimientos, hacia un enfoque centrado en los resultados. Éste debe fortalecer las capacidades de desarrollo y de bienestar de la sociedad a la que sirve.

De este cambio de paradigma, se deriva una variación en la posición del ciudadano con respecto al Estado. El ciudadano-regulado se preocupa por asegurarse una correcta y burocrática (homogénea, idéntica y no discrecional) aplicación de la ley y de la norma (dimensión político-institucional). Por su parte, el ciudadano-usuario se preocupa por conseguir el mejor retorno fiscal en cuanto a bienes colectivos (dimensión político-administrativa). En conexión, el Estado debe desplazar su atención, colocada anteriormente en el procedimiento como producto principal de su actividad, hacia la generación de bienes y servicios que fomenten el bienestar bajo los principios de optimización y probidad del uso de los recursos públicos. La noción que mejor captura este reto para la AP, de acuerdo con los proponentes de la GpRD, es justamente la Gestión por Resultados.

En el año 2010 y bajo los supuestos analizados previamente, el BID concibió a la GpRD como una propuesta de cambio de cultura organizativa, directiva y de gestión de la AP que enfatiza la obtención de resultados de alto aprecio social por encima del apego a los procedimientos.¹¹ Esto implica una AP orientada a maximizar la creación de valor público.¹² Esto lo realiza a través de actividades capaces de brindar respuestas efectivas a las necesidades o

.....
¹⁰ Albert Serra, *op. cit.*

¹¹ Roberto García y Mauricio García (coords.), *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, EE. UU., BID, 2010, p. 6.

¹² Mark H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press, 1995, p. 28.

a las demandas que sean políticamente deseables como consecuencia de un proceso de legitimación democrática, y que requieran la generación de cambios sociales observables y susceptibles de medición. Es decir, requiere una AP basada en la consecución de resultados.

En este contexto, la GpRD se define como “una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país”.¹³

Por tanto, la aspiración de la GpRD sólo es realizable a partir de una concepción comprehensiva e integral del sector público, que tome en cuenta todo el ciclo de gestión, y la interacción entre los distintos componentes y actores que contribuyen a la generación de valor público. Esto suele implicar modificaciones a los marcos legales e institucionales para fortalecer y alinear los distintos componentes del ciclo de gestión: nuevas estructuras organizacionales que sustenten dichos cambios; capacitación permanente a los funcionarios públicos; previsiones de transparencia y de rendición de cuentas; y espacios de diálogo con la sociedad civil. Es preciso que estos últimos sustenten la legitimidad y la permanencia de los cambios.

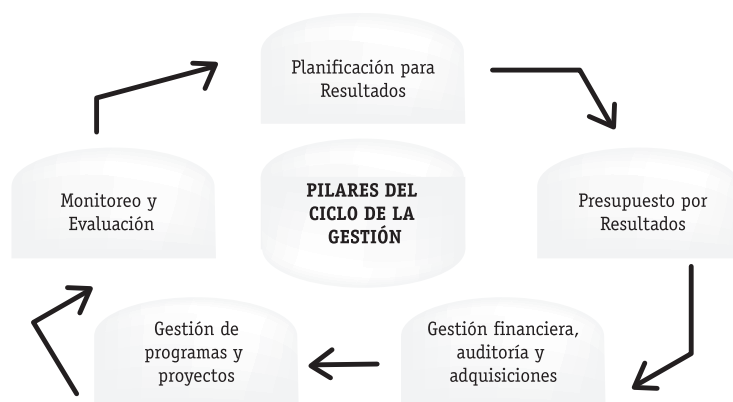
Por esta razón, la GpRD trasciende los enfoques de reforma de la AP preponderantemente gerencialistas (preeminentes en los países iniciadores como Reino Unido y EE. UU.). Reconoce que el reto es tanto político como técnico; requiere de procesos complejos de ensayo y error que sólo pueden ser producto de la interacción entre los actores interesados. Éstos son las autoridades políticas nacionales, los gerentes públicos, el Congreso, los organismos de control, las OSC, los GbSub y el sector privado. En consecuencia, la GpRD “debe verse no sólo como el reto de un gobierno en particular sino como un compromiso del Estado”.¹⁴

Asimismo, la GpRD centra su interés en la manera en que los elementos del ciclo de la gestión pública se alinean para alcanzar los objetivos y los resultados que el gobierno se ha planteado. De este modo, se previene un abordaje aislacionista y sesgado de la función pública. El BID ha identificado cinco pilares básicos en el ciclo de la gestión. Éstos se muestran en el siguiente gráfico.

.....
¹³ Roberto García y Mauricio García (coords.), *op cit*, p. 7.

¹⁴ *Ibidem*, p. 8.

Gráfico 1. Pilares del ciclo de gestión



*Roberto García, *op. cit.*, p. 15.¹⁵

Los cinco pilares brindan un marco analítico integral de orden práctico que permite valorar los avances y los retos de un sistema nacional de gestión pública. Con ellos, es posible lograr que su proceso de creación de valor público esté orientado a efectuar resultados observables y susceptibles de medición. A continuación, se ofrecen de forma sintética los atributos básicos que integran cada pilar de acuerdo con los planteamientos del modelo propuesto por García y García.¹⁶

- 1. Planificación para resultados.** Es el instrumento que el gobierno utiliza para definir la situación futura que desea alcanzar y la forma de hacerlo. Implica las respuestas a tres preguntas básicas: ¿dónde estamos?, ¿a dónde queremos ir? y ¿cómo podemos llegar? Se caracteriza por tener tres dimensiones: estratégica, participativa y operativa. Es *estratégico* porque las respuestas a la pregunta “¿a dónde queremos ir?” deben partir de una visión clara de futuro a largo y mediano plazos. También deben plantear un conjunto claro de objetivos priorizados y jerarquizados mediante un análisis riguroso de los factores políticos, económicos y sociales del entorno. Asimismo, la decisión de hacia dónde ir y cómo hacerlo debe realizarse tomando en cuenta la opinión de la mayoría de los actores relevantes del país; esto contribuye a la credibilidad y a la apropiación de los planes de gobierno. De esta característica proviene la dimensión *participativa*. Finalmente, la planificación debe ser *operativa* y responder a la pregunta “¿cómo

¹⁵ Éstos fueron desarrollados en el marco del Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) con el propósito de analizar las capacidades de los estados nacionales de la región para implementar una gestión pública basada en resultados.

¹⁶ *Idem.*

podemos llegar?” mediante el diseño de los productos y procesos, y el cálculo de los insumos necesarios para concretar los objetivos propuestos en el ejercicio estratégico. El producto final de este pilar debe plasmarse en un plan nacional de mediano plazo con sus respectivos, programas, metas e indicadores. Debe estar integrado al presupuesto y es preciso que esté a disposición del público a través de internet.

2. Presupuesto por resultados. Consiste en un conjunto de procesos e instrumentos capaces de integrar sistemáticamente el análisis sobre los resultados de la gestión pública en el proceso de asignación de los recursos. De acuerdo con Marcel,¹⁷ el Presupuesto por Resultados requiere los siguientes elementos:

- a. Información comprehensiva sobre los resultados de las acciones financiadas con el presupuesto mediante un sistema de seguimiento y evaluación.
- b. Procedimientos explícitos y formalizados sobre la manera en que la información se analizará e incluirá en el proceso de formulación del presupuesto.
- c. Una estructura de incentivos complementaria al sistema presupuestario que motive a las instituciones públicas a alcanzar mejores resultados.
- d. Normas de administración financiera que permitan la flexibilidad necesaria para que las dependencias utilicen con eficiencia sus recursos para el logro de los objetivos.

3. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones. Este pilar está conformado por tres componentes interrelacionados. El primero es la *Gestión Financiera Pública*. Consiste en el conjunto de elementos administrativos que hacen posible la captación de recursos y su aplicación para la concreción de los objetivos y las metas del sector público. Está integrada por cinco componentes: administración del presupuesto, contabilidad, administración de la deuda, administración del efectivo (tesorería), y administración tributaria. Éstos deben actuar a través de medios electrónicos, de forma interrelacionada y bajo principios, normas y procedimientos coherentes.¹⁸ Otro componente, la *Auditoría*, consiste en el conjunto

.....
¹⁷ Mario Marcel, *Gestión burocrática y gestión presupuestaria por resultados: experiencia internacional*, Río de Janeiro, IIRSA, Taller sobre gestión intensiva de proyectos estratégicos orientada a resultados, 2007.

¹⁸ Marcos Makón, *Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina*, Santiago de Chile, ILPES-CEPAL, 2000.

de previsiones de control externas e internas para las unidades administrativas responsables de la ejecución del gasto. Típicamente, el control externo es ejercido por la Entidad de Fiscalización Superior dependiente del Poder Legislativo, mientras que los mecanismos de control interno son ejercidos por las mismas entidades públicas. Ambos tienen que estar sustentados en una clara normatividad y en arreglos que favorezcan su actuación de forma objetiva y con el adecuado grado de independencia de los ejecutores del gasto y de los responsables de la obtención de resultados.¹⁹ Por último, el sistema de *Adquisiciones* gubernamentales consiste en el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que, mediante su operación, permiten que el Estado adquiera los bienes, las obras y los servicios necesarios. Además, debe permitir que esta adquisición suceda de manera oportuna, con la calidad adecuada y en las mejores condiciones del mercado.²⁰

4. **Gestión de programas y proyectos.** Es el medio a través del cual el Estado produce los bienes y servicios que permiten alcanzar los objetivos establecidos en el plan de gobierno. Para ello, es importante que los ministerios posean un plan sectorial a mediano plazo alineado con los objetivos y las estrategias del plan nacional. Éstos, a su vez, deben establecer metas plurianuales y anuales. Es importante que indiquen quiénes son los funcionarios responsables de cumplirlas, y que se establezca un conjunto suficiente y necesario de proyectos. Estos últimos deben someterse a evaluaciones/consideraciones *ex ante*. Aunado a esto, es necesario considerar el establecimiento de contratos de gestión entre los ministerios sectoriales, las unidades administrativas y sus respectivos gerentes. Paralelamente, es primordial contar con previsiones para conocer periódicamente la opinión de los usuarios/beneficiarios de los bienes y servicios provistos por el Estado. Todo debe sustentarse en sistemas de información robustos y comprehensivos.

5. **MyE.** Son ejercicios que coadyuvan a la consecución de objetivos ulteriores; es decir, son herramientas. El monitoreo es la función continua que utiliza la recopilación sistemática de los datos arrojados por los indicadores predefinidos para proporcionar información al conjunto de actores interesados acerca de la utilización de los fondos asignados, del avance y del logro de los objetivos (y sus expresiones cuantitativas).²¹ En el marco de la GpRD, los sistemas de monitoreo se distinguen por incorporar

.....
¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Idem.*

²¹ OCDE, *Glosario de términos sobre evaluación y gestión de la OCDE*, París, OCDE, 2002, pp. 27-28.

indicadores no sólo de insumos, actividades y productos, sino de los resultados o los cambios sociales que la intervención estatal debe producir. Asimismo, indagan la capacidad de las agencias gubernamentales para efectuar las metas deseadas.²² Por su parte, la evaluación es la apreciación sistemática y objetiva de un programa o política en curso o concluido, de su diseño, de su puesta en práctica o de sus resultados.²³ En el marco de la GpRD, los sistemas de evaluación consideran previsiones de evaluación durante las etapas *ex ante*, *interim* y *ex post de las políticas y programas públicos*. En general, los sistemas de MyE suelen sustentarse en una legislación que establece un claro mandato evaluativo y crea las bases institucionales básicas para efectuar su mandato. El MyE debe estar apoyado y fundamentado en sistemas de información robustos, y es importante que cuente con previsiones que vinculen sus resultados con los procesos de presupuestación, de programación y de rendición de cuentas.

En las siguientes secciones del documento, se analizan los avances alcanzados en México con respecto a estos cinco pilares, así como los retos que se enfrentan para lograr una GpRD robusta, transparente, incluyente y efectiva. Además, se abordan tres elementos fundamentales para la sustentabilidad de los cambios deseados: la transparencia, la rendición de cuentas y la contribución de la sociedad civil organizada.

.....
²² Roberto García y Mauricio García (coords.), *op. cit.*, pp. 73-74.

²³ OCDE, *op. cit.*, p. 21-22.

2 Los Pilares de la GpRD en México

En conexión con el marco conceptual presentado anteriormente, en este capítulo se presentan y analizan los avances y los retos de la GpRD en cada uno de los cinco pilares que la integran.

2.1 Avances y retos en la Planificación para Resultados

José F. Tapia²⁴

A inicio de la década de 1980, México, como otras economías, se vio envuelto en un periodo de inestabilidad financiera que obligó la revisión del alcance de las políticas y la intervención del Estado. Con un enfoque promotor de reformas tributarias, un mayor seguimiento al presupuesto y al gasto, y con el fortalecimiento de los mecanismos que aseguran mayor control de las finanzas públicas, se promovió una gestión pública que vinculaba la planeación y el logro de resultados o de metas presupuestales. Sin embargo, si no se modifica de fondo la dinámica operativa institucional, estos esfuerzos sólo perpetúan una visión de gestión hacia el cumplimiento de funciones y actividades, pero no necesariamente dirigida al logro de resultados.

Tras el periodo de ajuste a finales de la década de 1980, México abandonó la planificación de mediano plazo, y se observó una determinación por derribar las oficinas encargadas de cumplir esa función (como la Secretaría de Programación y Presupuesto) ya que el enfoque se trasladó a una dinámica de mercado y apertura promoción comercial. Justamente en el año 1983, se publicó la Ley de Planeación que establece, en el artículo 1o., el Sistema Nacional de Planeación Democrática. La planificación es el instrumento mediante el cual un gobierno diseña y plantea el rumbo y el

.....
²⁴ Coordinador de Proyectos de Investigación de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas.

destino de un país. Ésta ofrece una visión clara del futuro y procura plantear una serie de metas y objetivos priorizados y jerarquizados en las áreas de mayor importancia para el desarrollo del país.

Para México, una consecuencia de estos ajustes en la gestión pública fue el traslado de la tarea institucional de la planeación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como la encargada de trabajar en la estabilidad macroeconómica como un fin en sí misma. El resultado fue que el énfasis en el largo plazo desapareció e inició la dinámica operativa con un enfoque de mercado financiero de corto plazo. Esta visión ha prevalecido y se ha profundizado por varios años.

Fue hasta finales de la década de 1990 y, decididamente, a partir del año 2000, cuando el gobierno empezó una evidente transformación dirigida a la génesis de una moderna gestión por resultados y proveyó de espacio a una incipiente planeación y visión orientada a resultados.²⁵ Dicha visión se construyó principalmente sobre una experiencia fortalecida desde finales de la década de 1990 que buscaba un mejor entendimiento de la pobreza a partir de medirla y monitorearla. Este esquema de evaluación programática, utilizado en el ámbito de desarrollo social, se enfocaba en los fines y los resultados. Sin duda, fue la experiencia más relevante y visible para dar forma al sistema actual de gestión enfocado en resultados.

Los esfuerzos encaminados desde el año 2000 a la fecha dan cuenta de avances en elementos básicos para la planificación. Este avance positivo ha provisto nuevas definiciones, ajustes al marco legal y normativo, así como políticas específicas que fortalecen los avances en las áreas de gestión y de uso de recursos. Como ejemplos, están las modificaciones derivadas del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) que se establecen como mecanismos que vinculan las metas y los objetivos de la planeación con los resultados. En opinión de expertos en el tema, los ajustes a la Ley de Planeación en el ámbito federal en los últimos diez años permiten que, en la actualidad, México sea uno de los países que lideran el pilar de planificación por resultados junto con Brasil, Colombia y Costa Rica.²⁶

.....
²⁵ En México, esta visión ha evolucionado de forma preponderante en espacios y programas de política social, y ha sido, con sus iniciativas de alivio a la pobreza, uno de los principales exponentes de un modelo por resultados.

²⁶ *Ibidem*, p. 35.

Tabla 1. Nivel de desarrollo de los sistemas GpRD

Nivel de desarrollo de la GpRD	Países	Índice de GpRD
Alto	Brasil, Chile, Colombia y México	> 3,0
Medio	Argentina, Barbados, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay	< 3,0 > 1,5
Bajo	Bahamas, Belice, Guyana, Haití, Paraguay y Surinami	< 1,5

*García, Roberto y Mauricio García, *op. cit.*, p 19.

¿Cuáles son los avances?

A pesar de estos esfuerzos recientes, la planeación no ha logrado retomar su papel preponderante en la visión de gestión por resultados aun cuando debe ser un elemento primordial en su construcción. Quizá por ello, los resultados de los avances generados todavía encuentran límites muy claros en su alcance, operatividad e instrumentación.

Formalmente existen los instrumentos necesarios para avanzar la planeación por resultados. Tenemos, por ejemplo, fundamentos estratégicos que son los planes formulados con innumerables objetivos y metas que toman forma en la práctica del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la Visión 2030 planteada desde el Ejecutivo Federal. Sin embargo, existe una desconexión entre lo planteado por estos instrumentos y lo que se observa en términos de su operatividad y requerimientos reales.

Una debilidad presente en muchos PND se refiere a la endeble relación entre los objetivos y los programas, lo cual expresa un déficit de operatividad de la planificación. Con frecuencia, los programas se enuncian de manera vaga y general. La falta de congruencia entre los objetivos, las metas y los programas, así como entre el PND y los Planes Sectoriales (PS), diluye la efectividad del ejercicio de planificación, impacta de forma negativa al ciclo de gestión, y obstaculiza la observación y el alcance de resultados.

Por su parte, los Programas presupuestarios (Pp) no necesariamente coinciden ni con los PS, ni con las metas planteadas en el PND. Lo más grave es que los programas no permiten trazar de forma clara una ruta para focalizar los esfuerzos y los recursos gubernamentales a fin de generar resultados en las áreas de mayor relevancia para la nación.

En paralelo, se advierten problemas importantes en la formulación de los programas. Pocos planes presentan un modelo de marco lógico causal que justifique la estrategia adoptada, y establezca alcances y objetivos. Tampoco enuncian el efecto esperado en la población beneficiada, los cuales son elementos importantes para la GpRD. Aunque la mayoría de los planes presenta metas, generalmente éstas se refieren exclusivamente a su operatividad y gestión pero no a los efectos esperados. Otro problema relacionado es que no todos los planes presentan metas anuales (evolutivas); algunos sólo indican metas para el final del período.²⁷

Se observa también que existe un bajo involucramiento de los actores relevantes en la etapa previa a la definición de metas. La participación de actores de los tres niveles de gobierno (con la inclusión de presidentes municipales, diputados locales y legisladores federales) sería benéfica para fortalecer una planificación integral por resultados. Asimismo, considerar la posición y aportaciones de la sociedad civil ofrecería mejores posibilidades de que el PND se cumpla, y de que sus objetivos y metas sean sostenibles y alcanzables en el mediano y largo plazos.

En México, nuestro principal instrumento de planeación, el PND, ofrece esferas comunes de política a través de la identificación de áreas de oportunidad y de la agrupación de prioridades de forma generalizada.²⁸ Su elaboración emana del requerimiento constitucional estipulado en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Sin embargo, tiene una efectividad limitada como instrumento de rectoría para asegurar un alineamiento claro entre los grandes objetivos y las metas.

Los actores relevantes involucrados en el proceso de planeación están poco articulados. Hasta el año 2012, la SHCP y la Oficina de la Presidencia de la República (OPR) eran los rectores del rumbo y destino de México en las áreas de mayor importancia. Sin embargo, existe una desconexión operativa aún más grave; se observa una desalineación funcional entre el PND, los planes sectoriales y los Pp.

Por ello, se propone que, para el caso de este país, una planeación realista debe dividir, atender y fortalecer los mecanismos para generar PS sólidos, con visión a futuro, y con priorización de las metas y del uso de recursos de una forma estratégica, participativa, responsable y enfocada en resultados.²⁹

.....
²⁷ *Ibidem*, pp. 29-31.

²⁸ Un ejercicio realizado por México Evalúa resalta que, desde 1988, los PND contienen objetivos generales muy similares, aun cuando éstos provienen de posiciones y partidos distintos. México Evalúa, *El sistema de Monitoreo y Evaluación en México*, mimeo, s.p.i.

²⁹ Es importante resaltar que para ello ya existen lineamientos de soporte que pueden apoyar la instrumentación y proponer un mecanismo para mejorar la vinculación con la esfera programática presupuestal: los artículos relevantes de la Ley de Planeación y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

Instrumentos de planificación

La Visión 2030 del PND ha sido un esfuerzo del gobierno mexicano para integrar una perspectiva de largo plazo que estructura cinco líneas de acción y cuantifica veinticuatro metas. Sin embargo, no ofrece una clara justificación de la pertinencia, ni una priorización de los objetivos, ni las estrategias para lograrlos. De esta forma, los objetivos planteados se convierten en una lista de buenos deseos. Aunado a esto, no se cuenta con instrumentos de planeación multianual que trasciendan diversos periodos presidenciales.

Otro problema que se encuentra en varios países de Latinoamérica, es la ausencia de la asignación de responsables para la obtención de cada meta y objetivo. La congruencia entre la estructura organizacional y el plan estratégico es un aspecto que debe considerarse tan cuidadosamente como la articulación entre el plan y el presupuesto, pues afecta la capacidad operativa del sector público para poner en marcha los programas de manera efectiva. García aseguró que “[d]esde el punto de vista de la GpRD, la debilidad más importante de algunos de estos instrumentos es que fueron diseñados para rendir cuentas y no para medir la eficacia de los sistemas nacionales.”³⁰

Retos y oportunidades

El reto más importante en México es **fortalecer la tarea de planeación para hacerla más estratégica, operativa y participativa. Una propuesta es solidificar las estructuras programáticas de los PS** para articular el mediano y el corto plazos, y coordinar la planificación con el presupuesto.

Se requiere, además, un **proceso planificador más inclusivo, que involucre al Poder Legislativo y a la sociedad civil** a fin de tener mayor oportunidad de permanecer a pesar del cambio de gobierno.

Ante todo, se requiere **transformar el enfoque de evaluación de desempeño actual. Se debe facilitar la transición desde un enfoque basado en el cumplimiento de los procedimientos (gestión) para orientarlo hacia la consecución de resultados (impacto)**. No basta desarrollar nuevas normas de derecho positivo; es necesario establecer un ambiente político e institucional que tenga a los resultados como el centro del debate público.

Además, es imperante fortalecer y ampliar el espacio de acción del PND y, en específico, de los PS para generar instrumentos e indicadores de planeación con objetivos y metas claras para cumplirse en el sexenio. Ello requiere **aplicar, de manera eficiente e integral, la normativa vigente** que

.....
³⁰ *Ibidem*, p. 10.

involucra el diseño de PS y Pp, la revisión del ciclo presupuesto-gasto, la rendición de cuentas y la asignación de responsabilidades, entre otras cosas.

En resumen, se requiere incorporar una visión de largo plazo que se enfoque en medir los avances del país hacia el desarrollo. El diseño institucional debe asentarse sobre un sistema que promueva una observación longitudinal (de largo plazo) con enfoque en resultados.

2.2 Avances y retos del Presupuesto basado en Resultados (PbR)³¹

Tamón Takahashi-Iturriaga³²

Evolución normativa de la implementación del PbR

Es largo el camino de México hacia la construcción de un modelo de presupuestación orientado hacia la obtención de resultados, medibles y evaluados. Desde la década de 1970, comenzaron a desarrollarse esfuerzos aislados y limitados. Hasta la década de 1990, estos esfuerzos fueron iniciativas sin mayor recorrido aplicadas a sectores muy específicos. A inicios de la década de 2000, la actividad del gobierno vinculada a la evaluación de sus políticas, en particular de la social, comenzó a tener un empuje mayor. Para 2005, se habían hecho ya varias reformas a la estructura del presupuesto, las cuales se conjuntaron bajo la denominación común de la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP), de la que destaca la definición de una estructura programática distinta: la Nueva Estructura Presupuestaria (NEP).³³

Sin embargo, la implementación del actual modelo de PbR inició con la Reforma Hacendaria Integral (RHI) aprobada en noviembre de 2007.³⁴ Tiene un primer antecedente con la aprobación de la LFPRH³⁵ y su Reglamento

³¹ Por PbR se entenderá al conjunto de actividades y herramientas que permiten apoyar las decisiones presupuestarias con información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre los resultados –deseados y obtenidos– del ejercicio del gasto público, con el objeto de mejorar su calidad y promover una más adecuada rendición de cuentas. SHCP, *Diagnóstico de implementación del PbR-SED en las entidades federativas*, México, SHCP, 2012, p. 16, <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=10&group=Evaluaciones%3Cbr%3E%C2%A0&page=Resultados#diag>.

³² Investigador del Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C (CIDAC).

³³ La NEP, en esencia, introdujo elementos de planeación estratégica como misión institucional, precisó objetivos e introdujo indicadores estratégicos complementarios a las metas. Asimismo, se redefinieron las funciones, subfunciones, programas y por ende las categorías programáticas. Por ejemplo, se contaban con seis funciones y treinta y cinco subfunciones en el quehacer de la APF hasta el año 1997. Éstas se redefinieron en el año 1998 para conformar un total de veinte funciones y cuarenta y cuatro subfunciones. Los Pp se redefinieron como PS y especiales en el caso de la NEP. Desde este punto de vista, el cambio más bien consistió en una actualización de funciones y subfunciones, y una nueva división de programas, subprogramas, actividades y proyectos, pero sobre todo en la introducción de elementos de planeación estratégica al proceso presupuestario.

³⁴ Si bien la RHI fue aprobada en el Congreso en 2007, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de mayo de 2008, y entró en vigor al día siguiente de su publicación.

³⁵ La LFPRH fue publicada en el DOF el 30 de marzo de 2006.

(RLFPRH).³⁶ Dichas reformas constituyeron un primer paso normativo muy sólido, pues la mayor parte de la instrumentación jurídica del PbR ocurrió en ese momento.³⁷

En septiembre de 2009, se dio un segundo paso normativo al reformarse el RLFPRH para precisar algunos de los conceptos principales del PbR.³⁸ Como parte de esta reforma, se adicionó al reglamento el artículo 304-A, que crea un “Grupo de Trabajo Permanente en materia de evaluación y seguimiento al desempeño presupuestario, así como los resultados del mismo”.³⁹

Asimismo, a partir de 2007, la implementación del PbR se ha completado mediante disposiciones específicas, como los Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF) y los Programas Anuales de Evaluación (PAE) para los ejercicios fiscales de 2008 a 2012, y los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales (LGEPF)⁴⁰ de la APF.

Finalmente, como consecuencia de la RHI, se aprobó la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).⁴¹ Con ella, se adoptó, desde el plano normativo, una nueva percepción de la contabilidad gubernamental para hacer de ésta uno de los factores para la toma de decisiones de gasto, y no sólo un medio para elaborar cuentas públicas.

Actores relevantes del PbR

De acuerdo con la instrumentación normativa del PbR, los principales responsables de su implementación y operación son la SHCP y la SFP. El rol del CONEVAL, por su parte, se centra en la evaluación de políticas de desarrollo social. Adicionalmente, el GTP prevé la participación de la OPR como un actor relevante.

.....
³⁶ El RLFPRH fue publicado en el DOF el 28 de junio de 2006.

³⁷ Las principales líneas de instrumentación de la RHI, en materia de PbR, son: (1) la reforma al artículo 134 constitucional establece la evaluación de desempeño en el gasto en los tres órdenes de gobierno, (2) la creación de la propia LFPFRH y su Reglamento, que son el marco normativo principal del PbR, y (3) las reformas de los artículos 31 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), que dan atribuciones a las SHCP y a la Secretaría de la Función Pública (SFP), en materia de PbR. Estas reformas complementan a lo dispuesto por la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), que establece disposiciones sobre evaluación del desempeño en materia de desarrollo social y crea al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

³⁸ Se precisaron, principalmente, los conceptos relacionados con las estructuras programáticas: objetivo, meta, indicador y Pp, entre otros elementos.

³⁹ El Grupo de Trabajo Permanente (GTP) se creó con la finalidad de contar con una instancia que ordene la evaluación y seguimiento al desempeño presupuestario y sus resultados, a fin de lograr una mejor vinculación entre los recursos presupuestarios destinados a cada política pública, Pp y proceso institucional definido, con los impactos que éstos generen en la sociedad. Este objetivo se pretendía alcanzar al generar un espacio institucional para la correcta vinculación entre los principales agentes involucrados en la evaluación y seguimiento al desempeño presupuestario y sus resultados —SHCP, SFP, CONEVAL y la OPR—, la cual es crucial, de acuerdo con el diseño institucional creado, para el correcto funcionamiento del PbR.

⁴⁰ Los LGEPF fueron publicados en el DOF el 30 de marzo de 2007. Aún están vigentes.

⁴¹ La LGCG fue publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2008.

Las atribuciones que otorga la LOAPF tanto a la SHCP como a la SFP, en materia de PbR, están estrechamente vinculadas entre sí.⁴² Sin embargo, existen algunas diferencias importantes en lo referente al rol que cada una desempeña.

La principal diferencia se encuentra en la validación de los indicadores de desempeño. Sobre este respecto, corresponde a la SHCP validar los indicadores estratégicos, que miden el desempeño de las dependencias y entidades en la ejecución de sus presupuestos. Por el contrario, la SFP valida los indicadores de gestión, los cuales se centran en la calidad de los servicios públicos.⁴³ Por otro lado, la SHCP tiene la atribución de presidir las instancias que se generen en el ámbito federal para dar seguimiento al gasto público y a sus resultados.⁴⁴ En consecuencia, la responsabilidad sobre la evaluación del gasto público a través del PbR corresponde a la SHCP. En cambio, la SFP es responsable, a través de los indicadores de gestión, de la forma en que las dependencias y entidades gestionan los programas a su cargo.

CONEVAL,⁴⁵ como ya se mencionaba, tiene la responsabilidad de la evaluación de la política de desarrollo social⁴⁶ desde la perspectiva del PbR. Adicionalmente, puede emitir sugerencias y recomendaciones al Ejecutivo Federal derivadas de los resultados de las evaluaciones, las cuales puede hacer públicas.⁴⁷ Para ello, CONEVAL implementa indicadores de resultados, gestión y servicios, que reflejan las variaciones en el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, las metas y las acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social (PNDS). Estos indicadores pueden ser opinados por la SHCP y por la Cámara de Diputados, quienes también pueden emitir recomendaciones sobre los mismos.⁴⁸

.....
⁴² Por ejemplo, es competencia de ambas dependencias emitir normatividad respecto de los procesos, acciones o actividades que deben desarrollarse en el marco del PbR.

⁴³ El enfoque de las atribuciones de la SHCP en referencia al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) está orientado hacia la evaluación de los resultados que obtienen las dependencias y las entidades al ejecutar sus presupuestos (i.e. gastar los recursos asignados a los Pp). Por el contrario, SFP debe enfocarse en evaluar la gestión de las dependencias y entidades al prestar los servicios públicos que les corresponden (i.e. realizar las acciones que se requieren para operar los Pp).

⁴⁴ El apartado XVII del artículo 31 de la LOAPF señala que “[a la SHCP corresponde el despacho de los siguientes asuntos:] Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera[n] el control y la evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los programas y presupuestos de egresos, así como presidir las instancias de coordinación que establezca el Ejecutivo Federal para dar seguimiento al gasto público y sus resultados”. Esta atribución faculta a SHCP a presidir el GTP establecido en el artículo 304-A del RLFP RH.

⁴⁵ El artículo 48 de la LGDS apunta que “[CONEVAL tiene por objeto] normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, [sic] que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando [sic] la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad”.

⁴⁶ Cfr. el artículo 72 de la LGDS y el artículo 110 de la LFPRH.

⁴⁷ Cfr. el artículo 80 de la LGDS.

⁴⁸ Cfr. los artículos 74, 75 y 77 de la LGDS.

El SED

El PbR, como modelo, se sostiene principalmente en el SED.⁴⁹ Éste es el instrumento que realiza el seguimiento y la evaluación sistemática de los objetivos y las metas de los Pp,⁵⁰ y que genera la información necesaria para valorar los resultados de los ejecutores de gasto y de su desempeño para determinar, conjuntamente, el impacto que tienen en la población.

La base del funcionamiento del SED son los indicadores de desempeño, contenidos en las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR).⁵¹ Éstas miden el quehacer de las dependencias y entidades y, en consecuencia, de sus unidades responsables. De acuerdo con el artículo 110 de la LFPRH, estos indicadores son un “índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad”.⁵² De acuerdo con la LFPRH, como ya se ha mencionado, los indicadores de desempeño son de dos tipos: indicadores estratégicos e indicadores de gestión.

En este sentido, el SED es quizá el elemento del PbR que mayor relevancia tiene. Dicha relevancia es evidente al conocer que, de acuerdo con la ley,⁵³ es la herramienta que recoge la información del desempeño que se deriva de la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del PND y los PS que se derivan del mismo.

De esta forma, la información generada por las evaluaciones y mediciones del desempeño de los Pp —y del gasto público— se sistematiza en el SED y, con dicha información, se refuerzan los vínculos entre el proceso presupuestario —planeación, programación y presupuestación— y el desempeño observado; y entre los resultados obtenidos y los impactos

.....
⁴⁹ El SED está definido por el artículo 2o., apartado I de la LFPRH como: “El conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos”.

⁵⁰ SHCP, *Presupuesto basado en resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, México, SHCP- Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP), 2008, p. 21, http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/present_pbr_sed.pdf.

⁵¹ Las MIR aplican la metodología del Marco Lógico. De acuerdo con el artículo 28 del PEF sólo los programas que determina la SHCP tendrán MIR. En ella están incluidos los objetivos, los indicadores y las metas de los mismos. El mismo artículo establece que “[para] la mejora continua y actualización de las matrices, se deberán considerar los avances y resultados obtenidos del monitoreo que se haga respecto del cumplimiento de las metas de los programas, de las evaluaciones realizadas conforme al programa anual de evaluación, y de los criterios emitidos [por la SHCP y el CONEVAL]”. También estipula que “[las MIR deben estar alineadas a los] objetivos estratégicos de las dependencias y entidades, los cuales[,] a su vez, deberán ser congruentes con los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo y [con] los programas derivados de éste”.

⁵² Cfr. el apartado II del artículo 27 de la LFPRH y el artículo 303 del RLPRH.

⁵³ Cfr. el apartado III del artículo 25 de la LFPRH.

generados por los ejecutores de gasto. Con ello se intenta generar una mejor información para la toma de decisiones con respecto al destino de los recursos públicos.

Desde su implementación en 2008 y hasta el cierre de 2011, el SED se ha expandido de manera constante. Al final del año 2011, por ejemplo, 44.05% del gasto programable ya contaba con MIR sistematizada en el SED. Durante 2012, la meta de la SHCP fue llegar a 71.2%, incluyendo los Pp destinados al gasto de inversión (modalidad K), así como a los Fondos Metropolitanos, los Fondos Regionales y del Ramo 33.

Puntos destacables de la implementación del PbR y principales carencias

Durante el periodo de implementación del PbR (2007-2012), hubo avances destacables. La instrumentación normativa del modelo fue muy completa y ambiciosa, si se toma en cuenta que es un primer paso.

Los avances más relevantes son los siguientes de acuerdo con esta perspectiva:

1. El esfuerzo en la alineación de los programas presupuestarios con el PND.
2. La atención especial a los Pp sujetos a reglas de operación y a los que vertebran la PNDS.
3. La homologación del gasto federalizado a los criterios y obligaciones derivadas de su instrumentación.
4. El énfasis en el reporte de toda la información relacionada.
5. El acceso de la sociedad a la información del PbR, a través del portal de transparencia presupuestaria de la SHCP.
6. El seguimiento a las acciones de mejora derivadas del PbR.⁵⁴

.....
⁵⁴ Las evaluaciones que se hacen a los Pp derivan, generalmente, en una serie de recomendaciones de acciones de mejora para hacer más eficiente y efectivo el programa evaluado. Para la implementación de dichas recomendaciones, las dependencias y las entidades deben suscribir compromisos de mejora resultantes de las evaluaciones del desempeño. A éstos, la SHCP, la SFP, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y, en su caso, el CONEVAL les deben dar seguimiento para asegurar su ejecución. Cabe mencionar que las evaluaciones a los Pp las realizan generalmente, como ya se había dicho, expertos independientes contratados para tal fin, de acuerdo a lo dispuesto por el PAE del ejercicio fiscal que corresponda. Sin embargo, en algunos casos, las propias dependencias, (SHCP, SFP, CONEVAL o ASF) también pueden hacer evaluaciones a programas presupuestarios.

7. Los avances en la construcción de una cultura de gestión que busca dar resultados.⁵⁵

Por otra parte, persisten varias carencias:⁵⁶

1. La falta de coordinación entre las entidades responsables del PbR, y su pobreza estructural,⁵⁷ entre otros aspectos, hacen patente el desfase que hay entre el avance normativo y el operativo. Sin duda, éste es el reto principal y más apremiante por afrontar en el corto y mediano plazos.
2. La aún insuficiente alineación entre los objetivos nacionales del PND y los Pp.
3. El uso limitado de la información derivada del PbR en el proceso de formulación del PEF. Esto se relaciona con la actual “arquitectura presupuestaria”, la cual da el mismo valor a cada Pp, sin importar si son programas que impactan directamente en la sociedad o, por el contrario, si sólo son programas de corte administrativo.
4. La falta de un mecanismo o metodología claros derivados de las evaluaciones para dar seguimiento a las acciones de mejora de Pp.
5. La ausencia de vinculación entre las prioridades específicas del Ejecutivo Federal con los Pp.

.....

⁵⁵ El concepto “resultados” tiene distintas dimensiones. La primera de ellas, relacionada con el PbR, se refiere al impacto que generan en la sociedad las políticas públicas y los Pp que ejecuta el Gobierno i.e. los resultados del ejercicio del gasto. La segunda se refiere al desempeño de las dependencias y entidades al ejecutar sus Pp i.e. los resultados de las dependencias y entidades en términos de sus MIR con base en los objetivos y metas en ellas señalados. Una tercera dimensión se refiere a las conclusiones obtenidas por las evaluaciones de los Pp, que derivan en las recomendaciones de acciones de mejora señaladas en el punto anterior i.e. el resultado de las evaluaciones practicadas a los Pp. Esto es importante porque, al igual que sucede con los conceptos “evaluación” y “seguimiento”, el hecho de utilizar el término “resultados” para referirse a distintas dimensiones genera confusión. Lo mismo sucede con el término “objetivo”, pues en realidad hay distintos objetivos, como los objetivos nacionales (del PND), los objetivos de los PS, los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades, y los objetivos de los programas presupuestarios (contenidos en las MIR), entre otros.

⁵⁶ Las siguientes, son algunas de las principales carencias consideradas aunque, desde luego, no son las únicas.

⁵⁷ Por ejemplo, hasta el 31 de agosto de 2012 la SHCP aún no había formalizado la creación de la unidad administrativa responsable de conducir el PbR. Esto sucedió a pesar de que existía esta estructura como parte de la UPCP de la Subsecretaría de Egresos desde el inicio del proceso de construcción del PbR. Por otro lado, la SFP no instrumentó el Programa de Mejora de la Gestión (PMG) en el PEF, ni llegó a vincularlo con el Programa de Mediano Plazo (cfr. el artículo 61 de la LFPRH), que se constituiría posteriormente como el Programa Nacional de Reducción del Gasto Público, emitido por la UPCP mediante el Oficio Circular 307-artículo-0917 del 12 de marzo de 2010.

6. La necesidad de conseguir un lenguaje completo, comprensible y homogéneo sobre los conceptos y términos utilizados en el PbR, y aceptado por los actores involucrados dentro del gobierno y de la sociedad civil.
7. La falta de un escenario claro de mediano y largo plazos en el que se muestre el rumbo y la orientación del PbR.

Principales retos del PbR

Se identifican, al menos, seis retos destacables para el corto y mediano plazos en materia de PbR.

1. El gran reto para el PbR en el futuro inmediato es **incorporar el enfoque de resultados en la toma de decisiones presupuestarias de manera gradual y sistemática.**
2. **Lograr una mayor compenetración entre los actores clave: SHCP, SFP, CONEVAL y OPR;** o bien, un rediseño institucional donde la responsabilidad principal se concentre en uno de los actores. Es decir, es urgente una instrumentación operativa.
3. **Impulsar el progreso de la actual arquitectura programática para adecuarla** a las necesidades de un presupuesto que, verdaderamente, se base en y se oriente a resultados. Para ello, aquél debe agrupar al gasto público en torno a objetivos específicos de planeación, y no como categorías contables del Clasificador por Objeto del Gasto.
4. **Resolver la brecha existente entre la estructura programática y la estructura organizativa de la APF,** de forma tal que exista una distribución más precisa y clara de responsabilidades en la obtención de resultados de los programas presupuestarios. Esta mejora, para ser más efectiva, tendría que considerar las adecuaciones que se hicieran a la arquitectura programática para lograr una jerarquización de los Pp adecuada, como se sugiere en el punto anterior.
5. **Vincular las prioridades específicas del Ejecutivo Federal, a través del PEF y del SED, de manera más clara, ordenada y sistemática.**
6. **Generar un mecanismo efectivo para dar seguimiento a los compromisos** de acciones de mejora derivados de las evaluaciones.

2.3 Avances y retos en la Gestión Financiera, Auditoría y Adquisiciones

Alfredo Elizondo Rosales⁵⁸

El marco analítico planteado por el BID para este pilar de la GpRD (Gestión Financiera, Auditoría y Adquisiciones) considera un conjunto amplio de componentes interrelacionados que sustentan los ámbitos de la gestión financiera, que comprende a la administración presupuestaria, de deuda, de efectivo y tributaria, y la contabilidad gubernamental; la auditoría interna y externa, que comprenden a las administraciones financieras, de cumplimiento y de desempeño; y la normatividad, el control y las prácticas en las adquisiciones públicas. Si bien existen importantes avances, antes expuestos, en cada uno de los elementos del pilar, a continuación se plantean los retos que se consideran clave para el avance de la GpRD en México.

Armonización contable

La ASF, la SFP y la SHCP han impulsado la armonización de los sistemas contables en los tres órdenes de gobierno, lo cual se fortaleció con la emisión de la LGCG publicada el año 2008. Además, en el seno de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación y por medio de los Programas Anuales de Trabajo de Contraloría Social (PATCS) que suscribe la SFP con los Órganos estatales de Control (OeC) se ha colaborado en el seguimiento del cumplimiento en las entidades federativas de los compromisos establecidos en dicha ley. Sin embargo, y pesar de los esfuerzos realizados, no se dio cumplimiento al plazo que ésta marcaba para lograr una armonización contable plena de todas las entidades federativas al cierre del 2012. Entre los múltiples factores que explican este magro avance destacan tanto el compromiso y la voluntad políticos de algunas autoridades de los GbSub, como la falta de capacidad técnica y organizativa para solventar los grandes rezagos que prevalecían en algunos estados.

Adquisiciones públicas y simplificación regulatoria

Se impulsó la Regulación Base Cero con lo que se mejoró la normatividad y se fomentó la transparencia y la rendición de cuentas en la APF al eliminar 10,360 normas administrativas. Éstas fueron sustituidas por nueve Manuales Administrativos de Aplicación General (MAAG) que buscan estandarizar y homologar los procesos en materia de auditoría, compras, control interno, transparencia, recursos humanos, recursos materiales, recursos financieros, obra pública y tecnologías de la información.

.....
⁵⁸ Asistente de investigación de GESOC.

Asimismo, se buscó fortalecer el ejercicio estratégico del gasto público, al ser guiado por sólidos principios de transparencia, ética y rendición de cuentas. Para ello se realizaron reformas normativas como las siguientes: reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público publicadas en el DOF en el año 2009; Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas publicada en el DOF en el año 2009; reglamentos de ambas leyes publicados en el DOF en el año 2010; Manuales administrativos publicados en el DOF en el año 2010; diversos lineamientos relacionados con estas materias publicados en el DOF en el año 2010; así como las disposiciones publicadas en el DOF en el año 2011 del nuevo sistema electrónico de compras públicas: CompraNet. Estos cambios legales introdujeron innovaciones en las modalidades de contratación, y regularon con mayor precisión y flexibilidad las ya existentes (ofertas subsecuentes de descuentos, contratos marco y procedimientos consolidados), mismas que han permitido obtener precios competitivos y ahorros sociales por más de 8 mil millones de pesos.

Sin embargo, los retos en esta materia aún son importantes. La propia SFP estima que los costos vinculados a la corrupción y prácticas de colusión en las compras públicas representan anualmente un costo cercano a los 250 mil millones de pesos anuales para la APF.⁵⁹ Asimismo, el desempeño de México y de las entidades federativas en índices que miden la percepción sobre la corrupción prevaleciente en el país, como el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana, es aún magro; no se han registrados avances significativos en los últimos años.

Auditoría

Para ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización en la APF, se han alineado 92% de los programas de trabajo de auditoría externa financiera con el análisis de riesgo financiero. También se ha verificado que las obras públicas realizadas con recursos federales se ejecuten en tiempo, costo y calidad previstos, por medio de la implementación del Sistema Inteligente de Obra Pública (SIOP).

Se ha impulsado la colaboración entre representantes designados por las distintas dependencias para el combate en materia de corrupción: SFP, SHCP, Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Procuraduría General de la República (PGR). Adicionalmente, se promovió la presentación de la Iniciativa de Ley Anticorrupción en Contrataciones Públicas, y de la iniciativa de reforma a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en materia de protección a denunciantes.

.....
⁵⁹ “Pierde gobierno hasta 100 MMDP por corrupción e ineficiencia en compras: Función Pública”, Proceso, 21 de marzo de 2012, <http://www.proceso.com.mx/?p=301628>.

En materia de Auditoría, tanto el Poder Ejecutivo, mediante el desarrollo y aplicación del SED, como el Poder Legislativo, a través de las auditorías de desempeño implementadas por la ASF, realizaron esfuerzos relevantes para trasladar la evaluación de Pp federales desde el paradigma predominante de vigilancia en el cumplimiento de procesos de gestión, hacia evaluaciones más robustas y con un sustento metodológico más sólido. Ambos instrumentos pretenden otorgar al proceso presupuestario una racionalidad basada en resultados que abandone la lógica inercial o de priorización de criterios políticos para la asignación de recursos.

A pesar de los grandes avances en la materia, los procesos llevados a cabo tanto por el Ejecutivo como por el Legislativo han sido desarrollados de manera paralela, y apenas con una incipiente colaboración entre la ASF y las dependencias involucradas en el funcionamiento del SED (SHCP, SFP y CONEVAL).

Particularmente, en el tema de alineación entre ambos instrumentos se encuentra una brecha que impide un diagnóstico unificado que permita generar insumos más precisos para los tomadores de decisiones. El primer componente de la brecha es la utilización de indicadores distintos por parte de ambas instancias. En cambio, para el SED, las dependencias involucradas en su funcionamiento han generado todo un proceso de determinación y evaluación de indicadores propicios para la subsecuente evaluación del desempeño de los Pp. La ASF utiliza un sistema propio de indicadores que no necesariamente encuentra correlación con los del SED. Esto abre paso a una divergencia en las evaluaciones y los resultados generados por el proceso evaluativo de ambas herramientas. Lo anterior, trasladado al PbR, abre incógnitas sobre el desempeño específico de un determinado Pp o conjunto de programas, pues los instrumentos miden diferentes aspectos que tendrán significados diferentes para la asignación presupuestal.

Por tanto, **un reto importante en esta materia consiste en la alineación del SED y las auditorías de desempeño de la ASF**. Como principal incentivo se encuentra la provisión de mayor solidez al proceso evaluativo en ambos poderes, y la generación de insumos consistentes y relevantes para la asignación presupuestal de los programas evaluados.

Avances en capacitación del SED

Como parte del fortalecimiento del PbR-SED con los diferentes órganos de fiscalización a nivel federal y local, la SHCP ha desarrollado una estrategia de cooperación y asistencia técnica con la ASF en esta materia. Esto tiene el propósito de homologar conceptos, mecanismos, metodologías y aplicación de criterios para el proceso de verificación y estimación del grado de cumplimiento sobre el desempeño de los Pp, a través del seguimiento de los indicadores, las metas y la calidad de las MIR bajo la Metodología del Marco Lógico.

Para ello, desde que inició el proceso de implantación del PbR-SED en el ámbito federal, se realizaron esfuerzos conjuntos entre ambas instituciones para diseñar e instrumentar una estrategia de formación de capacidades en los servidores públicos de la ASF, y, en especial, en las áreas responsables de fiscalización y evaluación del desempeño. La finalidad fue generar un lenguaje común en la adopción, instrumentación y monitoreo del PbR-SED en la APF. Esta misma estrategia se ha replicado de forma coordinada con los Órganos de Fiscalización Superior (OFS) en las entidades federativas.

Los instrumentos de formación continua que la SHCP ha desarrollado para este fin son el Diplomado de PbR y el curso en línea MIR, los cuales se imparten de forma coordinada con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Así, **un reto se encuentra en dar continuidad al Diplomado de PbR y al curso MIR con temas aún más focalizados** que satisfagan las necesidades actuales y futuras de las dependencias, entidades, órganos autónomos y órganos fiscalizadores locales derivados de la especialización del proceso presupuestario y de la GpRD. Con esto se podría fortalecer una mejor cultura de planeación, evaluación, transparencia y rendición de cuentas sobre la calidad del gasto público.

2.4 Avances y retos en la Gestión de Programas y Proyectos

F. Javier Gala Palacios⁶⁰

Al igual que en muchos otros países, el Gobierno Federal en México aplica reglas diferentes en el tratamiento del ingreso y del gasto público. Cuando se comprueba o se sospecha que un causante no ha cubierto fielmente sus impuestos, el gobierno utiliza toda su capacidad y sus atribuciones para exigir y obtener el pago respectivo junto con las multas y los recargos correspondientes. Un tratamiento diferente se hace con el gasto gubernamental. No existen consecuencias legales cuando una entidad o dependencia lleva a cabo un programa o un proyecto que no rinde los beneficios esperados o cuando resulta en un completo fracaso. Por tal razón, es sumamente importante que antes de llevar a cabo un programa o un proyecto se hagan todos los preparativos con el rigor técnico requerido, y se trate de enmarcarlos en un esquema integral, eficaz, eficiente y equitativo para atenuar los riesgos y maximizar la probabilidad de éxito.

.....
⁶⁰ Subdirector de Proyectos Especiales del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP).

La APF ha logrado importantes avances en la gestión de los Pp entre los años 2006 y 2012. Prácticamente todos tienen algún tipo de evaluación. Sus respectivas MIR se encuentran sujetas a un programa de mejora continua. Además, están disponibles abiertamente en un sistema de información computarizado para que cualquier persona o institución los pueda revisar con toda confiabilidad y oportunidad. Este hecho facilita la evaluación y la toma de decisiones.

Sin embargo, todavía quedan importantes retos que habrán de resolverse en el futuro inmediato para hacer que tanto los Pp como los proyectos de inversión logren convertirse, de manera definitiva, en instrumentos que apoyen el desarrollo económico y social del país.

El **primer reto importante es hacer una reingeniería completa** para estructurarlos dentro de las dependencias y Entidades Federales que tengan las atribuciones relevantes. Es decir, reagruparlos para evitar duplicidades o interferencias con las funciones de alguna otra Secretaría. Por ejemplo, los Pp relativos a la pobreza, que actualmente están en la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), deberían agruparse dentro de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para formar un solo bloque de Pp orientados al mejoramiento del ingreso familiar. De este modo, tanto la SRA como la SEDESOL alinearían sus Pp con sus respectivos objetivos sectoriales. Los de vivienda, que actualmente están sectorizados en la SHCP, deberían agruparse con los del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) en alguna dependencia que tuviera a su cargo la política integral de vivienda, y así sucesivamente.

Un **segundo reto consiste en plantear la conveniencia de fusionar diversos Pp que se ocupan aparentemente de cuestiones distintas**. Aquí hay un gran margen de acción. Por ejemplo, todos los actuales Pp que tienen que ver con los bosques (Pro-Árbol) quizá podrían integrarse en uno solo que analice la problemática de una manera integral; lo mismo es aplicable para los múltiples programas dirigidos a la población denominada “indígena”.

Un tercer reto consiste en **lograr que los Pp sean ligados directamente con los PS** a cargo de cada una de las dependencias del nivel de secretaría de Estado. Aquéllos poseen metas sexenales y no están sujetos exclusivamente al ejercicio presupuestal anual, ni tienen metas bianuales o trianuales que, cotidianamente, no se conocen ni se les da seguimiento. En opinión del CEESP, los PS (que constituyen de *hecho* el Programa cuantitativo de Gobierno) deberían regir los Pp y no coexistir en un mundo aparentemente separado.

Es importante que los programas y proyectos presupuestales sean diseñados o rediseñados para integrarse en una cadena de resultados: gestión de recursos (insumos y actividades), transformación de los recursos en productos (bienes de capital y servicios), orientación de los resultados

hacia una incidencia positiva, eficiente y equitativa sobre el bienestar de la población, y, finalmente, la consecución de resultados deseados en los indicadores socioeconómicos del país. La lógica estructural de los programas y su gestión organizacional consolidarán el proceso de creación de valor público.⁶¹ Este último es el objetivo final en el modelo de GpRD.

En México, los avances de la Gestión de Programas y Proyectos, aproximadamente seis años después de la instauración del modelo PbR-SED, se han dirigido bajo un proceso de mejora continua. En este sentido, la etapa de transición en los Pp inicia con la unificación de objetivos de nación, los cuales son alineados a la Visión México 2030, al PND, y a los PS, especiales, regionales e institucionales. Este progreso constante no debe verse como una simple reformulación de un programa individual, sino como el replanteamiento de un sistema que ha sido creado para hacer más eficaz, efectivo y equitativo el método para obtener resultados en términos de AP. No obstante, aún existe un reto importante: lograr que el mismo sistema sea incorporado en los poderes Legislativo y Judicial, y en la AP a nivel estatal y municipal.

Existe otro desafío sustancial: los proyectos de inversión pública, hasta la fecha, están exentos del programa de mejora continua. En opinión del CEESP, los proyectos de inversión y los programas presupuestarios tienen importancia suprema, puesto que implican la utilización de recursos (escasos) para atender necesidades ilimitadas tanto en materia de infraestructura, como de servicios y provisión de bienes básicos a la población. Como tales, deberían tener su propia MIR, tal y como se ha exigido a los Pp, sobre todo si es considerado que un solo proyecto de inversión puede involucrar muchos más recursos financieros que los Pp.

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) de México debe ser sujeto a una completa reingeniería que busque modernizarlo y adecuarlo a las difíciles circunstancias que nos aguardan respecto a la escasez de recursos financieros. Solamente como muestra, se puede argumentar que México carece de un banco de proyectos de inversión, que los programas de capacitación en esta materia se han limitado de manera asombrosa, dado el tamaño de la economía y de la población. Otro defecto importante es que los dictámenes de proyectos de inversión quedan bajo la responsabilidad de la misma institución que realizó el estudio de factibilidad, con lo cual aparecen como juez y parte. Esta situación refleja un conflicto de intereses que debe detenerse de inmediato.

Las tareas para mejorar la gestión de nuestros Programas y Proyectos constituyen retos importantes e ineludibles que deben ser corregidos de manera paulatina bajo una premisa simple: el dinero público proviene del

.....
⁶¹ La SHCP, al igual que el BID, determina que el valor público es creado cuando existe una generación de resultados que coadyuva a elevar las condiciones de vida de la población.

pago de los impuestos que hacen los mexicanos (empresas y personas), y debe ser regresado a la sociedad de modo que el valor social de cada peso ejercido en Programas y Proyectos públicos sea mayor que el costo (social) de su recaudación.

2.5 Avances y retos en el MyE

Alejandro González Arreola

El Monitoreo y la Evaluación (MyE) son ejercicios que coadyuvan a la consecución de objetivos ulteriores, es decir, son herramientas. El monitoreo es la función continua que utiliza la recopilación sistemática de los datos arrojados por los indicadores predefinidos para proporcionar información sobre la utilización de los fondos asignados, el avance y el logro de los objetivos (y sus expresiones cuantitativas) al conjunto de actores interesados.⁶²

En el marco de la GpRD los sistemas de monitoreo se distinguen por incorporar indicadores no sólo de insumos, actividades y productos, sino de los resultados o los cambios sociales que la intervención estatal debe producir. Asimismo, indagan la capacidad de las agencias gubernamentales para efectuar las metas deseadas.⁶³

Una precondition para un sistema de MyE eficaz y útil en el marco de la GpRD es contar con un sistema de planeación robusto que establezca con claridad y precisión los resultados y las metas a obtener por el gobierno en el nivel *macro* (o estratégico), en el nivel *meso* (o programático) y en el nivel *micro* (personal); estos tres niveles requieren un grado de alineación razonable. Los sistemas de MyE deberán dar cuenta de dichos niveles, así como de los distintos componentes del sistema de gestión (planeación, presupuesto, ejecución). Por ello, se debe contar con un marco legal e institucional que sustente las funciones de MyE con sistemas de información, con amplia difusión de los resultados de la implementación de esta herramienta, con previsiones de uso de la información, y con un sistema de consecuencias (benéficas y perniciosas) derivadas del cumplimiento de metas.

Principales Avances

México cuenta con avances sustantivos en materia de MyE. Con respecto al monitoreo, es uno de los pocos países de la región, junto con Chile y Perú, que han concentrado la función de monitoreo en el ministerio de hacienda (SHCP) como consecuencia de la preponderancia otorgada al PbR. En el área

⁶² OCDE, *Glosario de términos sobre evaluación y gestión de la OCDE*, París, OCDE, 2002, pp. 27-28.

⁶³ Roberto García y Mauricio García (coords.), *op. cit.*, pp. 73-74.

de evaluación, existe un mecanismo institucionalizado, así como metodologías claras y robustas para la realización de evaluaciones sistemáticas sobre los resultados de políticas y programas públicos. Sin embargo, existe un claro sesgo hacia el nivel *meso* de la acción gubernamental, y hacia los programas y políticas de corte social. Entre los principales avances del sistema de MyE destacan:

1. La formación de un sustento normativo e institucional claro y robusto. El andamiaje legal-institucional en materia de MyE ha ordenado y cerrado paulatinamente las brechas existentes entre planes, programas, presupuestos, indicadores, implementación y responsabilidades públicas.
2. El establecimiento, dentro del marco del SED, de lineamientos para la evaluación y un programa anual. Éstos consideran distintos tipos de evaluaciones (integrales, de diseño, de consistencia y resultados, de desempeño, de procesos y de impactos), las cuales brindan información robusta y confiable sobre el desempeño de los Pp. En materia de uso de la información derivada de las tareas de MyE se han institucionalizado tres mecanismos de alta relevancia:
 - a. El seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora. Este instrumento establece de forma precisa y pública los compromisos de cambio para la mejora continua que deben cumplir los responsables de los Pp sociales y las unidades de evaluación de las dependencias y entidades federales. Las recomendaciones de mejora derivadas de las evaluaciones son el fundamento para esto. La siguiente tabla muestra un agregado de los tipos de mejora realizados por los Pp sociales a partir de este mecanismo.

Tabla 2. Acciones para mejorar los Programas de Desarrollo Social en 2011

Tipo de Mejora	Acciones Cumplidas	Participación Relativa
Corregir actividades o procesos del programa	163	71%
Modificar apoyos del programa	27	12%
Reorientar sustancialmente el programa	35	15%
Adicionar o reubicar el programa	3	1%
Suspender el programa	0	0%
TOTAL	228	100%

*CONEVAL, Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012, México, CONEVAL, 2012, p. 36.

- b. El Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD) diseñado por la SHCP, el cual emite una calificación de desempeño a los Pp que integra datos de monitoreo de distintas naturalezas.
 - c. La incorporación de nuevos criterios al proceso de programación-presupuestación que prescriben a las unidades responsables para tomar en consideración evidencia de MyE para el establecimiento de sus respectivos programas y presupuestos.
3. La existencia de otros mecanismos e iniciativas de fomento al uso de la información de MyE, como son: informes trimestrales generados por la SHCP; documento de consideraciones presupuestarias de la problemática social del CONEVAL; fichas narrativas por programa social con base en las Evaluaciones Específicas de Desempeño; estrategias de transparencia focalizada para proveer de forma proactiva información en formatos ágiles, interactivos y abiertos, realizadas tanto por la SHCP⁶⁴ como por el CONEVAL.⁶⁵
 4. La transparencia de los informes de todas las evaluaciones realizadas en el marco de los planes anuales de evaluación tanto del CONEVAL como de la SHCP.
 5. Asimismo, se estableció una metodología sistemática, objetiva, confiable y comprensiva de evaluación de la pobreza a cargo de CONEVAL que considera un enfoque multidimensional y que permite informar la política de desarrollo social.

Principales Retos

A pesar de los avances descritos se deben mencionar los retos que están presentes y que deben ser atendidos para contar con un sistema de MyE robusto en el marco de la GpRD:

1. **Enfatizar los esfuerzos de evaluación en el nivel macro de la acción gubernamental.** Esto debe permitir conocer si los logros programáticos son traducidos en la consecución de los grandes objetivos nacionales plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo y en los respectivos PS.
2. **Fortalecer la utilización de la información de desempeño** por parte de los propios funcionarios responsables, así como por

⁶⁴ Véase www.transparenciapresupuestal.gob.mx.

⁶⁵ Véase www.coneval.gob.mx.

los miembros del Congreso responsables de sus asignaciones respectivas y del control presupuestario. En particular, la creación de una Oficina de Presupuesto y Evaluación en el Congreso fortalecería las capacidades del legislativo en este ámbito.

3. **Mantener los procesos de revisión, actualización y mejora continua de las MIR**, en particular de la calidad de los indicadores de logros de nivel estratégico. Lo anterior también implica mejorar los sistemas de registros administrativos y de recolección de datos de los programas.
4. **Expandir la oferta de evaluadores de calidad** ante la creciente necesidad de contar con un número mayor de expertos en el área evaluativa.
5. **Expandir el proceso evaluativo no sólo a la política social** sino a otros sectores y programas presupuestarios que mantienen serios rezagos en cuanto a MyE.
6. **Expandir el MyE a los niveles subnacionales de gobierno**. Si bien el proceso se ha desarrollado de manera incipiente, aún existe una gran brecha entre el orden federal y los ámbitos municipal y estatal.
7. **Generar información referente a la regresividad/progresividad de los programas evaluados** que permita a los tomadores de decisiones contar con información para mejorar la calidad de la asignación presupuestal.

3 Actores institucionales estratégicos y principios clave para la GpRD de México

En este capítulo se decidió la inclusión de dos apartados que reflejaran los avances en los cinco pilares desde dos actores claves en el país para la adecuada implantación de la GpRD: el Poder Legislativo y los GbSub. Asimismo, se da cuenta de los desafíos en dos principios cruciales para la sustentabilidad de los cambios que la GpRD aspira a alcanzar: la transparencia con la rendición de cuentas y la contribución de la sociedad civil organizada.

3.1 Avances y retos en el Poder Legislativo

Marco Cancino⁶⁶

Dentro del proceso de implantación y consolidación en México de la GpRD, el Poder Legislativo Federal ha tenido un desempeño limitado y con resultados diferenciados, a pesar de que ha jugado un papel fundamental.

La aportación legislativa

El Congreso Federal realizó cambios institucionales y normativos relevantes que asentaron las bases para el impulso y la implementación de la GpRD para los ámbitos federal y local.

El primer paso fue la ampliación y el fortalecimiento de dos principios constitucionales clave: la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental, contemplados en el artículo 6o. constitucional; y la evaluación del gasto público, incluida en el artículo 134 constitucional. El artículo 6o. constitucional no sólo establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado, también permite la regulación legislativa de diversos derechos como el de acceso a la información, el

.....
⁶⁶ Director General de Inteligencia Pública.

de manejo y gestión de archivos públicos y el de protección de datos personales y medios electrónicos, entre otros. Con respecto al artículo 134 constitucional, su nueva redacción contempla la obligación de las distintas instancias del Estado y los diferentes niveles de gobierno, de orientar siempre el gasto público a satisfacer los objetivos establecidos y a lograr los resultados esperados. Adicionalmente, debe ser evaluado por instancias técnicas.

Lo anterior representa el fundamento constitucional para la LFPRH, aprobada durante el año 2006; y la creación de la LGCG, suscrita en el año 2008. Ambas son indispensables para la implementación del PbR y la GpRD en los ámbitos federal y subnacional.

Sin embargo, los avances normativos sólo destacan en el ámbito federal, y contrastan con las importantes áreas de oportunidad en el ámbito local que dificultan el avance en la implementación del GpRD y el PbR-SED tanto en estados, como en municipios. El *Diagnóstico de la Implementación del PbR-SED en Entidades Federativas 2012*, realizado por la SHCP, reporta que el grado de avance promedio en la implementación del PbR-SED en los estados es de apenas 52%; ya han pasado casi cuatro años desde que se aprobó la LGCG.

El contrapeso parlamentario

Otra de las funciones fundamentales del Congreso Federal es, además de la aprobación del gasto público federal, el control presupuestario.

El Congreso puede ejercer el control del gasto público a través de diversos mecanismos: los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública que le entrega trimestralmente la SHCP; la fiscalización de la Cuenta Pública Federal a través de la ASF; e, incluso, a través de solicitudes directas de información realizadas por las comisiones parlamentarias o por el Pleno a cualquier instancia del Estado mexicano.

No obstante, la información resultante de las evaluaciones, que forma parte importante del GpRD (principalmente del PbR-SED), aún no es integrada de manera sistemática al proceso de análisis, de discusión del gasto público federal, y de deliberación y aprobación del PEF. Dicha omisión impide que el PbR y el propio SED constituyan mecanismos eficaces de control presupuestario del Congreso hacia el Ejecutivo Federal. En cambio, la información derivada de las observaciones se utiliza a menudo como instrumento de golpeteo político y no como una herramienta de análisis de la calidad del gasto público.

De entre las principales razones del escaso uso de la información derivada del PbR y del SED por parte del Congreso Federal destacan:

1. El desconocimiento por parte de los legisladores de la importancia y los alcances de tales herramientas. Su trabajo, por lo general, está más orientado al trabajo legislativo y político que al presupuestario.
2. La falta de un organismo técnico especializado en el Congreso (como la Oficina de Presupuesto en otros congresos del mundo) que sistematice, procese y analice la información.
3. La carencia de procedimientos claros para el tratamiento de la información que requieren las distintas comisiones parlamentarias.
4. El entorpecimiento de la gestión del Congreso debido al gran volumen de información disponible.

Por lo tanto, estas herramientas tienen un impacto limitado sobre el control presupuestario y la calidad del gasto público, debido a que el Congreso Federal carece de los mecanismos y los recursos adecuados para gestionar y asimilar la información vinculada al PbR y al SED.

Retos

De los principales retos en materia legislativa destacan:

1. **Sensibilizar a los legisladores federales y locales sobre la importancia de la GpRD** como mecanismo para lograr un control presupuestario eficaz y para incrementar la calidad del gasto público.
2. **A nivel de las entidades federativas, actualizar el marco normativo local** vinculado a la GpRD como lo establece el mandato constitucional y la LGCG.
3. **Dotar al Poder Legislativo de un cuerpo técnico especializado en materia presupuestaria y de evaluación** del gasto público capaz de sistematizar, procesar y analizar la información derivada del PbR y del SED para que pueda ser utilizada eficazmente por los legisladores.
4. **Diseñar procesos claros y eficientes de gestión y análisis de información** que permitan incrementar la productividad de los congresos (federal y locales).
5. **Incluir la información derivada del PbR y del SED de manera coherente y sistematizada dentro de los procesos de control presupuestario, y de discusión y aprobación del gasto público.**

6. **Promover la la profesionalización parlamentaria y la mejora de la gestión pública.** Si bien, en la actualidad, las decisiones parlamentarias vinculadas a las tareas presupuestarias son más influidas por criterios políticos que por parámetros técnicos, la profesionalización de los legisladores y de su cuerpo técnico permitiría disminuir la curva de aprendizaje y los efectos que ésta tiene sobre el trabajo legislativo. Aún más, daría la oportunidad de adquirir mayor experiencia en temas prioritarios para la vida pública (como las cuestiones presupuestarias y de GpRD). Ello contribuiría de manera notoria en la alineación de los incentivos de los legisladores con la procuración de la eficiencia en la gestión y gasto públicos.

Con respecto a los presidentes municipales, si bien el promedio de instrucción formal con la que cuentan a nivel nacional es de apenas nueve años, la posibilidad de la reelección en sus cargos permitiría, además de su profesionalización, ampliar sus periodos administrativos, y llevar a cabo una planeación de sus programas, políticas y ejercicio presupuestario con una visión ya no de corto plazo, sino más influida por el mediano y largo plazos.

3.2 Avances y retos en la GpRD en los GbSub

Salvador Delgado-Garza⁶⁷ y Eduardo Fernández Delgado⁶⁸

Proceso Evolutivo

Los GbSub han realizado esfuerzos para crear un marco institucional y generar capacidad organizacional y técnica que promueva un gasto público más efectivo, eficiente y de mayor calidad. Estos esfuerzos se remontan al año 1992, fecha en la cual se inició el fortalecimiento de la coordinación hacendaria en México con el impulso a los sistemas presupuestarios a través de la homologación de un sistema de información financiera de las entidades federativas, y de la integración del Grupo de Trabajo de Presupuesto por Programas, dentro del marco de acción de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

En junio de 1998 se realizó la primera reunión constitutiva de este Grupo de Trabajo en la Ciudad de Guadalajara, en donde se plantearon dos visiones: la del Gobierno Federal, consistente en la necesidad de homologar los sistemas de presupuesto estatales al Federal; y el de las entidades federativas, que

.....
⁶⁷ Secretario de Asuntos Internacionales de la Federación Nacional de Colegios de Economía de México y Presidente del Consejo Directivo de la Asociación Mexicana de Finanzas y Presupuesto Público (AMeFPP).

⁶⁸ Ex Viceministro de Hacienda y Crédito Público de Colombia.

plantearon la necesidad de que se diseñaran las herramientas necesarias para vincular los procesos de planeación y presupuestación a partir de la óptica de su uso. Esto último lo propusieron como una herramienta de gestión pública integral y de apoyo para la rendición de cuentas a la ciudadanía, en consideración de la Evaluación del Desempeño como un elemento fundamental.

En el año 2002, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales creó el Grupo de Trabajo de Sistemas de Información Financiera, Contable y Presupuestal. Éste, en el año 2004, durante la Primera Convención Nacional Hacendaria, presentó los resultados siguientes: i) el Nuevo Modelo de Gestión del Gasto Público orientado hacia Resultados, ii) el Modelo Conceptual del Sistema Nacional de Información Financiera, iii) la Propuesta de Armonización Presupuestal y Contable, iv) y el Esquema de Distribución Competencial entre los GbSub y el Gobierno Federal.

A principios del año 2005, La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales consideró que los GbSub debían pasar a una nueva etapa y conformó el Grupo de Armonización Presupuestal y Contable, el cual plantea la necesidad de modernizar los Sistemas de Contabilidad Gubernamental e implementar un sistema de MyE. Para ello, estableció tres Comisiones: i) de Armonización de las Estructuras Programáticas (coordinada por Sinaloa), ii) de Armonización de las Clasificaciones del Gasto (coordinada por Aguascalientes), iii) y de Armonización del Marco Normativo (coordinada por Zacatecas).

En el ámbito del Grupo de Armonización Presupuestal y Contable, los GbSub elaboraron el documento denominado “Bases y Criterios Generales para la Armonización Presupuestal y Contable”, mismo que ha servido de guía al proceso de modernización de los GbSub en México. Además, fue tomado por el Gobierno Federal para impulsar la Gestión y el PbR, y la introducción de una nueva LGCG.

Avances y Resultados

En el marco de este proceso evolutivo, la GpRD se ha convertido gradualmente en el nuevo marco institucional para el proceso presupuestario. Ésta busca mejorar la eficacia y la eficiencia del gasto, y, con ello, la calidad y la cobertura de los servicios básicos provistos a los ciudadanos.

Se resaltan los siguientes avances dentro de los esfuerzos realizados en los GbSub para implementar la GpRD:

1. La aplicación en los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) de las reformas para implantar la GpRD. Éstas incluyen la armonización contable y financiera.

2. La sujeción gradual de la planeación, programación, ejecución y evaluación del gasto federalizado (aportaciones y convenios) a las normas, estructuras y mecanismos establecidos por el Gobierno Federal. En particular, algunos GbSub se encuentran en un proceso de desarrollo del empleo de indicadores de resultados y de cumplimiento de las metas.
3. La conformación de la contabilidad gubernamental en los GbSub como un instrumento de toma de decisiones gerenciales basado en la medición de resultados y en la transparencia en el uso de los recursos fiscales.
4. La atención a los principios del PbR en el gasto realizado por los GbSub con recursos propios (participaciones y otros recursos). La evaluación del desempeño ha permeado paulatinamente, y se considera que deben implementarla entidades independientes locales, con lo cual se generaría información sobre los resultados obtenidos para hacer posible la mejoría de la calidad del gasto público.

Así, los GbSub, con el apoyo del BID, del Banco Mundial o con recursos propios, han continuado con los esfuerzos emprendidos por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Se destacan algunos de los Gobiernos locales: el Estado de México, Jalisco, Sonora, Sinaloa y Querétaro por el desarrollo e implementación de Sistemas Integrales de Información Financiera (2006 a 2010)⁶⁹ Coahuila por la implementación en todo el estado del nuevo concepto de Contabilidad Gubernamental (2007 y 2008); Distrito Federal (2008 y 2009) y Yucatán (2010),⁷⁰ por la implementación del PbR con un enfoque de género; Baja California y Querétaro, por la implantación del SED (2011); y, recientemente, Puebla (2012), por la introducción de la Programación Estratégica Institucional. A través de esta última, algunos GbSub han implementado el desarrollo de marcos lógicos y se han establecido las bases para el desarrollo de redes de valor público. De este modo se ha impulsado la superación de la tradicional programación operativa anual. Otras entidades federativas aún están a la espera de que el Gobierno Federal autorice los fondos necesarios, con cargo a programas federales o de organismos financieros internacionales, para apoyar la implementación de una gestión para resultados. Éstos son los casos de Tabasco, Nayarit, Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Coahuila, entre otros.⁷¹

.....
⁶⁹ Apoyado con recursos propios

⁷⁰ Apoyado con fondos del BID.

⁷¹ El contenido en este párrafo se basa en información de AMeFPP e IDS Consultores. Esta organización trabaja para proyectos del BID y de los gobiernos estatales.

Paralelamente, el Gobierno Federal ha desarrollado diversos esfuerzos para implementar la GpRD. En el periodo entre los años 2007 y 2009, introdujo y consolidó la PbR-SED con el establecimiento de los principios, conceptos, metodologías, lineamientos y sistemas relacionados. Posteriormente, entre los años 2009 y 2012, expandió el empleo de la información arrojada por el SED para asegurar la integridad de los procesos de planeación, programación y presupuestación de los recursos públicos federales.

En la actualidad, el Gobierno Federal hace esfuerzos orientados a ampliar la cobertura de la aplicación de las MIR a los Pp contemplados en el PEF. De esta forma, en el año 2012, al menos 71.2% del gasto programable contará con MIR.⁷² como se muestra en la siguiente gráfica. En estos Pp se incluyen recursos del Ramo 33 de los Fondos de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), del Ramo 23, y de los Fondos Regionales y Metropolitanos.

En relación con los recursos de los dos ramos mencionados, vale la pena resaltar la evaluación realizada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) con el apoyo del BID, y en coordinación con la SHCP. El objetivo fue analizar el desempeño de los ocho Fondos de Aportaciones del Ramo 33 en once entidades federativas para el periodo entre los años 2008 y 2009.⁷³

También CONEVAL ha jugado un papel destacado. Ha puesto en práctica una serie de métodos que han fortalecido sustantivamente las acciones de monitoreo y evaluación de los programas sociales en la APF, y ha dado origen, en el ámbito subnacional, al desarrollo e implementación de Consejos Estatales para la Evaluación de Resultados. Lo anterior fue resultado de la norma constitucional que se ha incorporado en esta materia.

CONEVAL realizó un ejercicio evaluativo referente el grado de avance en monitoreo y evaluaciones en los GbSub a nivel de entidades federativas.⁷⁴ La evaluación realizada en el año 2011 ponderó las prácticas de los estados en los ámbitos normativo y de aplicación de elementos de monitoreo y evaluación a Pp que inciden en el desarrollo social. Se obtuvieron interesantes resultados; entre ellos se destacan los siguientes:

.....
⁷² En estos procesos han participado la OPR, la SHCP, la SFP, el CONEVAL, las dependencias y entidades de la APF y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Organización de las Naciones Unidas (ONU).

⁷³ Las entidades federativas son Campeche, Chiapas, Hidalgo, Guerrero, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Estado de México, Puebla, Nuevo León y Veracruz. Los fondos son FAEB, FASSA, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y Fond Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

⁷⁴ Véase CONEVAL, *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas 2011*, México, CONEVAL, 2012, http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Entidades_Federativas/Diagnostico_del_avance_en_monitoreo_y_evaluacion_de_las_entidades_federativas_%202011.pdf.

1. Todas las entidades federativas emiten información de difusión de los programas sociales y del presupuesto asignado a los mismos.
2. En todas las entidades federativas se otorgan atribuciones en materia de MyE a algún organismo o área de alguna institución estatal.
3. La mayoría de las entidades federativas han incluido en su normativa local la obligación de evaluar las políticas y programas de desarrollo social (sólo un estado no lo ha hecho).
4. Todas las entidades federativas cuentan con normativa en materia de difusión de los programas sociales y de elaboración de padrones de beneficiarios.
5. Para veintiséis entidades federativas se detectó información sobre indicadores de resultados.
6. Para dieciséis entidades federativas se identificó una Ley de Desarrollo Social (o equivalente) que considera aspectos sobre el presupuesto, la identificación de la población objetivo, los programas de desarrollo social estatales, y la evaluación de la política social.
7. Los estados con mayor avance fueron el Distrito Federal, el Estado de México, Guanajuato y recientemente Puebla.
8. Los estados con menor adelanto fueron Baja California Sur, Tlaxcala, Morelos y Sinaloa.

A pesar de los resultados obtenidos, existen importantes rezagos que deben ser analizados y tomados en cuenta para la elaboración de políticas públicas destinadas a fortalecer las capacidades de las administraciones estatales en las áreas de evaluación y monitoreo:

1. Es necesario estrechar la vinculación técnica y metodológica entre los procesos de planeación, de programación y de presupuestación. La razón es que existen diferencias entre lo que se presupuesta y se ejecuta en cada ejercicio fiscal, y entre los programas de gobierno de mediano plazo y la programación anual de las acciones institucionales. Ello conlleva limitantes en la calidad en los procesos de monitoreo y evaluación. Éstos, a su vez, se observan desvinculados principalmente en lo que se refiere a los gastos de inversión.

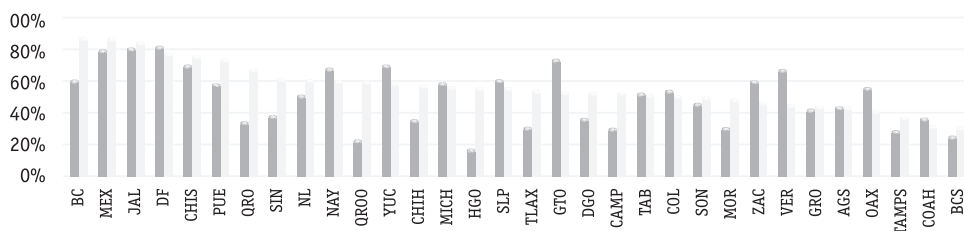
2. En la mayoría, existen rezagos en la cuestión del monitoreo de los gastos de operación y de inversión, en la planeación de las evaluaciones y en el seguimiento a los resultados de las mismas. La mayoría de los estados no tiene regulación para la creación de programas nuevos (sólo ocho de treinta y dos), lo cual permite que los problemas actuales se reflejen en los programas de nueva creación. Muchos de ellos están basados en criterios de áreas institucionales o de fuentes de financiamiento.
3. En general, los ejercicios de MyE detectados en las entidades son casos aislados; no se encuentran sistematizados o son anteriores al año 2011.
4. En la mayoría de las entidades federativas, la normativa en el seguimiento a resultados de las evaluaciones y su implementación es muy escasa (sólo seis de treinta y dos cuentan con criterios para el seguimiento a los resultados de las evaluaciones).
5. En la mayoría no existe planeación en materia de MyE; únicamente se da el caso, de forma incipiente, en el Distrito Federal.
6. Los ejercicios de Reglas de Operación y Padrones de Beneficiarios no son homogéneos.
7. En Morelos, Oaxaca y Tlaxcala no se identificó una Ley de Desarrollo Social o algo equivalente.

Por su parte, la SHCP, independientemente de las valoraciones elaboradas en el seno de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, ha realizado dos evaluaciones (en los años 2010 y 2012) del PbR-SED en las entidades federativas. En 2012, encomendó la evaluación a una firma consultora independiente.⁷⁵

Del análisis comparativo del avance de la iniciativa del PbR-SED en las entidades federativas (2010-2012) que se ilustra en el gráfico siguiente, se destaca el avance continuo del proceso en dieciocho GbSub, entre los que se resaltan las calificaciones obtenidas por Querétaro, Quintana Roo y Baja California. También se muestra el retroceso observado en catorce entidades, dentro de las cuales se destacan Veracruz, Tabasco y Oaxaca.

.....
⁷⁵ SUASOR Consultores 2012 fue la encargada de realizarlo. Esta firma está especializada en diseño, levantamiento y análisis de la información, y estudios de opinión y políticas públicas. Véase http://www.seplan.gob.mx/transparencia/EVALUACION%20PBR-SED_SUASOR%20SHCP%202012.pdf.

Gráfico 2. Comparativo de calificaciones generales PbR-SED en GbSub de México, 2010-2012



*SHCP, op. cit., 2012.

Asimismo, vale la pena resaltar la gran dispersión de las calificaciones registradas por las entidades. Los más altos, con 88%, 87% y 85%, son Baja California, Estado de México y Jalisco respectivamente. Los más bajos son Guerrero, Tamaulipas y Baja California Sur con 31%, 31% y 29% respectivamente. La heterogeneidad en el avance del proceso PbR-SED se hace más notoria cuando se examina por componente. El progreso es más homogéneo para el PbR, donde dieciocho entidades muestran avances sustantivos en el marco jurídico y en temas de planeación, programación y ejecución presupuestaria. No obstante, el adelanto es menos homogéneo en Transparencia.⁷⁶ Aunque dieciocho entidades tienen página de Internet exclusiva, no todas ellas publican la información en un lenguaje ciudadano adecuado.⁷⁷ El componente SED es el menos homogéneo y más rezagado: Baja California muestra un avance de 98% mientras que Tamaulipas llega escasamente a 4%.

El análisis de cada una de las entidades, junto con la experiencia de los autores de este apartado y, en general, del grupo de trabajo de GpRD, permite identificar cinco debilidades técnicas recurrentes que necesitan ser superadas para acelerar el desarrollo en el proceso de implementación del PbR-SED:

1. Los ejercicios de planeación no se integran con la programación y las asignaciones presupuestarias. Buena parte de las decisiones se toman de manera informal con pocos elementos técnicos y sin perspectiva fiscal de mediano plazo que priorice los programas y proyectos.

⁷⁶ Estado de México, Jalisco y Baja California con 94%, 90% y 80%, respectivamente, contrastan con Morelos, Guerrero y Tabasco con 20%, 24% y 26%, respectivamente.

⁷⁷ ARegional manifestó que los estados con mayor índice de transparencia en el año 2012 son: Jalisco y Nayarit, Estado de México, Baja California Sur, Chihuahua, Oaxaca, Aguascalientes, Puebla, Guanajuato, Chiapas, Veracruz y Nuevo León. Cfr. ARegional, *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas*, México, ARegional, 2012, <http://www.aregional.com/?target=itif&sub=ent&anio=2012>.

2. Debido a la falta de una programación institucional adecuada, en la mayoría de los casos revisados, el proceso de identificación, evaluación y priorización de proyectos de inversión es débil en los ámbitos institucional, organizacional y técnico.
3. Las estructuras programáticas no responden a la lógica de los análisis de marco lógico; todavía son muy amplias y numerosas. Prevalecen los criterios de estructuras administrativas o de fuentes de financiamiento. Esto hace muy difícil el diseño de indicadores verdaderamente útiles y representativos de los avances de las instituciones ejecutoras.
4. El monitoreo de los programas y proyectos de inversión se realiza con base en parámetros preferentemente financieros. Se soslaya el análisis del cumplimiento de las estrategias, de los objetivos y las metas de la planeación, de la programación estratégica institucional y de la programación presupuestaria.
5. La evaluación ex-post es casi inexistente y requiere mayor atención. Con ella, se genera la información relacionada con el logro de objetivos, la cual debe ser parte de los criterios para la asignación presupuestaria en los ejercicios siguientes.

Los avances en la GpRD en los GbSub corresponden a los esfuerzos realizados por más de veinte años. Parece mucho tiempo pero no es una tarea fácil. Se podría afirmar que, en algunas entidades federativas, el proceso de PbR-SED está cerca de los avances obtenidos a nivel federal; otras están aún distantes. (éstas constituyen la mayoría). No obstante, es evidente, en la gran mayoría, el propósito de modernizar la gestión del gasto para transitar hacia una orientación por resultados, con la cual se podría generar valor público y una mejor calidad de vida para los ciudadanos.

Desde luego, se requieren redoblar y aunar esfuerzos para consolidar este proceso. En este sentido, se han elaborado algunas recomendaciones que atienden dos lógicas de acción: desde abajo hacia arriba y desde arriba hacia abajo. Éstas pretenden fortalecer la interacción, la coordinación y la complementación de esfuerzos

Retos

Si bien los esfuerzos que se han enumerado son significativos, se está aún lejos de llegar a las metas que los diferentes actores participantes del proceso han trazado en más de veinte años. Esto es comprensible, pues la GpRD conlleva, además, un cambio de cultura pública en un país tan complejo como México. En este sentido, se considera que actualmente se enfrenta una serie de retos. Entre ellos, se destacan los siguientes:

1. **Es necesario fortalecer la capacidad de la SHCP y del CONEVAL** en el ámbito federal y, en el ámbito subnacional, de las Secretarías de Finanzas, de Programación y Presupuesto o análogas. Esto podría apoyar la implementación y la institucionalización de las herramientas y los instrumentos del PbR-SED en todos los procesos constitutivos del ciclo presupuestario de los GbSub. En este contexto, es necesario que se comuniquen, coordinen y complementen los esfuerzos que ambos ámbitos de gobierno desarrollan. Esto debe llevarse a cabo dentro de un esquema de corresponsabilidad y subsidiaridad, a fin de optimizar esfuerzos y orientarlos hacia los ciudadanos, los contribuyentes y los beneficiarios. Se recomienda **continuar el impulso a la implantación del PbR-SED a través de cooperaciones técnicas y recursos del BID y del BM**, así como con fondos propios del presupuesto federal mediante la SHCP para una incorporación más visible de los municipios.
2. A pesar de los esfuerzos de los GbSub en la elaboración de planes y programas, éstos requieren abordarse con una **perspectiva de valor público** con dirección a una planeación para resultados y perspectiva fiscal de mediano plazo que promueva la priorización de las actividades gubernamentales y de los proyectos de inversión. Por ello, es necesario **fortalecer: los Marcos Fiscales de Mediano Plazo** que hagan viable una presupuestación plurianual principalmente en las inversiones públicas; y **la Programación Estratégica** para fortalecer la capacidad de programación basada en la utilización de Marcos Lógicos y de Cadenas de Valor Público (insumo–proceso–producto–resultado–impacto), al promover un enfoque de atención hacia las necesidades ciudadanas.⁷⁸
3. **Las estructuras programáticas son muy amplias y heterogéneas. Además, obedecen a estructuras orgánicas y funcionales-institucionales, lo cual dificulta el diseño de indicadores representativos.** Es importante introducir estructuras por resultados (no sólo programáticas) que se deriven de los marcos lógicos institucionales, bajo una normativa de estandarización que reconozca las características de los modelos de gestión y de servicios de los GbSub. Igualmente, es necesario retomar la **desagregación de las categorías programáticas de subprograma/componente, de actividad y de proyecto. Esto podría hacer factible la racionalidad en los costos de las cadenas de valor público**, y en la transparencia en las estimaciones y asignaciones presupuestarias.

.....
⁷⁸ Llama la atención que los esfuerzos se han encaminado más hacia la evaluación del desempeño, que hacia el fortalecimiento de las capacidades de programación institucional. Esto ha provocado que no se cuente con una Cartera de Proyectos de Inversión adecuada, y que muchos de los indicadores no respondan a las realidades de gestión. El gran número de adecuaciones durante el ejercicio en los presupuestos autorizados refleja esta situación.

4. El marco institucional, las herramientas técnicas y la capacidad organizacional para la identificación, evaluación y priorización de proyectos de inversión son débiles en la mayoría de los casos revisados. Si bien los desarrollos que se han producido en materia de evaluación de los programas sociales son significativos gracias a los esfuerzos del CONEVAL, **se requiere ampliar su campo de acción a todos los demás programas y, especialmente, a los de infraestructura y de administración.** Por tanto, es necesario **fortalecer las capacidades técnicas de los GbSub, y recomponer las estructuras funcionales a través de procesos intensivos de reingeniería de procesos, desarrollo institucional y de info-tecnologías** que optimicen los recursos humanos, materiales y tecnológicos disponibles. Con esto, se generarían ahorros en el uso de los recursos públicos.
5. Las acciones de desarrollo e implementación de la GpRD en el ámbito de los Gobiernos Municipales son incipientes; obedecen más al tamaño y a los recursos públicos que manejan, que a una acción deliberada y concertada de parte de los gobiernos estatales y, en su caso, del Federal. De esta forma, los ciento cinco municipios con mayor desarrollo económico y social generaron, en promedio, sólo 32.3% de sus ingresos totales. Es evidente la existencia de una importante dependencia en los ingresos federales, un limitado potencial recaudatorio, e incapacidad para su desarrollo económico y social.⁷⁹ No obstante, también se tienen otros casos, como el Municipio de Querétaro: de acuerdo con Standard & Poor's, en el año 2012, alcanzó un grado de inversión que ningún otro gobierno Subnacional (mxAA)⁸⁰ y lo puso a la par de ciudades como Bogotá y Moscú. Esto muestra que se pueden hacer reformas y lograr resultados valiosos. Sin embargo, se requiere establecer políticas y estrategias que fortalezcan la calidad y la racionalidad en la captación y el uso de los recursos públicos en este nivel de gobierno.⁸¹
7. Es preciso promover la participación activa de los congresos federal y estatales en el proceso de consolidación de la GpRD, dado el enorme potencial para el ejercicio de la política en un entorno de decisiones y de logro de resultados mediante el ejercicio de los recursos públicos.

.....
⁷⁹ Los municipios con mayor autonomía financiera están ubicados en los estados de Baja California Sur, Nayarit, Jalisco, Estado de México, Quintana Roo y Nuevo León. Cfr. ARegional, *Los Cabos y Bahía de Banderas municipios con mayor autonomía financiera 2007-2010*, México, ARegional, 2012, <http://www.aregional.com/?target=analisis&op=verAnalisis&id=27502>.

⁸⁰ Standard & Poor's revisa perspectiva del Estado de Querétaro a negativa de estable; confirma calificación de 'mxAA', Standard & Poor's, 7 de diciembre de 2012, <http://www.standardandpoors.com/ratings/articles/es/la/?articleType=HTML&assetID=1245344583312>.

⁸¹ Cabe destacar que cerca de 70% de la población mexicana vive en las setenta ciudades más grandes del país (todas ellas conurbadas), y demandan una mejor calidad de vida y oportunidades productivas.

8. La introducción de todos los elementos anteriores y de otros más (no integrados para mayor brevedad) hacen necesario que los **GbSub deban proceder con la modernización de sus marcos legales y normativos para ordenar y hacer obligatoria la introducción de una GpRD**, a fin de establecer y consolidar de manera integral, interactiva y continua la Planeación para Resultados, el PbR, la gestión financiera, la contabilidad, la auditoría y adquisiciones, la gestión de programas y proyectos, así como un Sistema Integral para el MyE.

3.3 Avances y retos en la Transparencia y Rendición de Cuentas

Tamón Takahashi-Iturriaga

Transparencia: avances normativos

Dentro de las estructuras normativas federal y local, la transparencia implica “que las razones de toda decisión gubernamental, así como los costos y recursos comprometidos, sean accesibles, claros y que se comuniquen al público”.⁸²

Los avances normativos de los últimos años en esta materia se encuentran principalmente en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).⁸³ Ésta contiene mecanismos que permiten, a cualquier persona que lo requiera, solicitar la información generada acerca del desempeño de las labores del Gobierno Federal, mediante procedimientos sencillos y expeditos. De la misma manera, asegura que los entes públicos hagan transparente su gestión a través de la difusión de la información que generan los sujetos obligados.⁸⁴

Como consecuencia del impulso de la LFTAIPG en el marco normativo federal, la LFPRH y el RLFP RH establecen, a los ejecutores del gasto, diversas obligaciones de transparencia vinculadas con el proceso presupuestario. Dichas disposiciones establecen, entre otras cosas, los criterios, los alcances y los responsables de la información que debe hacerse pública acerca del ejercicio del gasto. Por ejemplo, en el artículo 5o. de la misma se establece que la autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores del gasto a través de la CPEUM comprende llevar la contabilidad y elaborar su informes conforme a lo previsto en esta ley, así como enviarlos a la SHCP para su integración a los informes trimestrales y a la cuenta pública.

.....
⁸² IFAI, La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental: conceptos y procedimientos, México, IFAI, 2008, foro Sociedad Civil y Acceso a la Información, p. 4, <http://inicio.ifai.org.mx/EventosDocumentos/PresentacionIFAI2.pdf>.

⁸³ La LFTAIPG fue publicada en el DOF el 11 de junio de 2002.

⁸⁴ Se entiende como “sujeto obligado” a todos aquéllos que son establecidos como tales en el artículo 3o., fracción XIV de la LFTAIPG. Entre éstos se encuentran el Poder Ejecutivo Federal, la APF, la PGR, el Poder Legislativo Federal y los Órganos Constitucionales Autónomos, entre otros.

De tal forma, la LFPRH profundiza de manera importante la agenda de la apertura de la información presupuestaria y del ejercicio del presupuesto para el Gobierno Federal principalmente. También propicia adelanto en lo que se refiere al gasto federalizado que se transfiere a las entidades federativas. De hecho, en la LFPRH se puede observar una continua mención del principio de transparencia en el ejercicio de los recursos federales. Por ejemplo, en materia del ejercicio del gasto se menciona con frecuencia que los ejecutores del mismo⁸⁵ deben mantener siempre atención al principio de transparencia durante el ejercicio fiscal.

Presupuesto basado en transparencia

La búsqueda de una mayor transparencia no se trata simplemente de una mayor publicidad de la información sino que implica el ejercicio de proveer información valiosa, relevante y oportuna a la ciudadanía para que, si lo desea, pueda involucrarse en el debate de la agenda de gobierno del país.

A esta disponibilidad de información distribuida por canales de gobierno y simplificada de una manera útil y significativa para la ciudadanía se le puede atribuir el nombre de *transparencia real*. Ésta contrasta con la *transparencia formal* que se caracteriza por el simple ejercicio de disposición pública de la información.

Luego de la reforma del año 2007 al artículo 6o. constitucional,⁸⁶ la agenda pendiente en materia de publicidad de la información se concentró en la mejoría de la transparencia real de la información pública. Esto se tradujo en múltiples herramientas como sitios web navegables y buscadores útiles y efectivos de los documentos y expedientes de gobierno accesibles a usuarios que no conocieran de antemano su estructura, desarrolladas para atender las necesidades y demandas de la sociedad civil en materia de accesibilidad real de la información.⁸⁷

En materia presupuestaria y, por ende, en lo que se refiere al PbR se pueden destacar tres esfuerzos relevantes que se analizan detalladamente:

.....
⁸⁵ En este respecto se reconocen como ejecutores del gasto a aquellos que son reconocidos como tales en el artículo 2o. de la LFPRH; particularmente, a las entidades federativas y a los privados en el ejercicio de recursos federales, así sea mediante fideicomisos o por donaciones federales.

⁸⁶ Se refiere a la reforma que añade un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la CPEUM, publicada en el DOF el 20 de julio de 2007.

⁸⁷ Un ejemplo de ello es la publicación de la información relacionada a la distribución del presupuesto destinado a servicios personales de maestros del sistema federal de centros de educación básica. Actualmente, cualquier ciudadano puede tener acceso a un listado comprensivo de la distribución de maestros a nivel nacional, con información desagregada acerca de su situación en el centro de trabajo que le corresponde. Aunque todavía se debe de trabajar en el desarrollo de una mejor y más sólida normatividad de protección de datos personales para servidores públicos. Esto representa un avance positivo en materia de transparencia de información gubernamental a nivel federal. En este sentido, los ejemplos de herramientas que facilitan el acceso de los ciudadanos interesados en la misma, como la de los maestros, cubren una amplia variedad de temas y atañen a todos los ejecutores del gasto.

1. La publicación y difusión, por múltiples medios, de los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública (Informes Trimestrales).
2. El esfuerzo comunicativo del Presupuesto Ciudadano.
3. Los sitios web de disposición de información en lenguaje ciudadano.

Informes Trimestrales

Los Informes Trimestrales son documentos de largo alcance presentados públicamente por la SHCP al Congreso de la Unión y a la opinión pública. Se elaboran con base en cuatro ejes temáticos:

1. Situación económica: producción, empleo, precios, salarios, inflación, tasas de interés, mercado cambiario, etcétera.
2. Finanzas públicas: principales indicadores de la postura fiscal, ingresos presupuestarios, gastos presupuestarios, principales diferencias respecto del gasto programado con justificación, etcétera.
3. Deuda Pública: deuda (interna y externa) y garantías del Gobierno Federal, inversión física impulsada por el Sector Público Federal, etcétera.
4. Avance de gestión financiera: bases de preparación de los estados financieros del Gobierno Federal y de las entidades de control presupuestario directo.

Los Informes Trimestrales, según lo dispone la LFPRH,⁸⁸ se entregan al Congreso de la Unión al transcurrir treinta días naturales de terminado el trimestre correspondiente. Incluyen información sobre los ingresos obtenidos y la ejecución del PEF, así como sobre la situación económica y las finanzas públicas del ejercicio, conforme a lo previsto por la LFPRH y el RLFPRH. Además, deben contar con información desglosada mensualmente.

.....
⁸⁸ Cfr. el artículo 107 de la LFPRH.

Los ejecutores del gasto generan la información que contienen estos reportes y la remiten a la SHCP para su integración.⁸⁹ Esta misma dependencia los publica en su portal⁹⁰ y presenta los resultados más relevantes en una conferencia de prensa específica.⁹¹

Es importante notar que, si bien los Informes Trimestrales son públicos y accesibles para cualquier persona, su interpretación correcta requiere conocimientos especializados acerca de las finanzas públicas y de la estructura del presupuesto. Por este motivo, a pesar de que esto representa un ejercicio importante de publicidad de datos públicos, en términos de *transparencia real* existen otros productos más adecuados y accesibles para el ciudadano promedio.

Presupuesto ciudadano

Un presupuesto ciudadano es una herramienta didáctica y muy gráfica que ayuda a comprender qué es, cómo funciona y qué implican la Ley de Ingresos y el PEF. Incluye, bajo el enfoque de lenguaje ciudadano, una explicación de la información económica, de finanzas públicas y de deuda pública correspondiente al proceso de planeación del ejercicio fiscal, así como un resumen de las personas involucradas y de los elementos que componen las finanzas públicas. En contraste con los Informes Trimestrales, el Presupuesto Ciudadano es una herramienta útil de transparencia real del ejercicio de gobierno.

Portales oficiales del Gobierno Federal y de Transparencia Presupuestaria

El tercer esfuerzo son los portales oficiales del Gobierno Federal y muy especialmente el Portal de Transparencia Presupuestaria, mismo que proporciona, a los ciudadanos, la información relacionada con proceso presupuestario, con sus insumos, con el funcionamiento de las instituciones, así como con las normas y los principios que interactúan en su conformación.

En materia presupuestaria, la herramienta más completa de este tipo es el Portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP. Este sitio, ganador del primer lugar a la innovación en transparencia,⁹² presenta una plataforma amigable que condensa de manera sencilla un gran cúmulo de información acerca del proceso presupuestario y sus insumos.

⁸⁹ Los requisitos completos de la información que debe contener el informe trimestral se encuentran detallados en los incisos a) al f) de la fracción I del artículo 107 de la LFPRH.

⁹⁰ Se encuentran bajo el rubro de Consulta de Informes Oficiales en la página del inicio del portal de la SHCP: www.hacienda.gob.mx.

⁹¹ Esta conferencia de prensa la presentan, en conjunto con la Vocera de la SHCP, los titulares de la UCP, de la Unidad de Planeación Económica y de la Hacienda Pública (UPEHP), y de la Unidad de Política de Ingresos (UPI).

⁹² El portal cuenta con gráficas y aplicaciones que representan visualmente un contenido otrora áspero y poco amigable. Una de las características interesantes de este esfuerzo es ajustar su oferta de información de acuerdo al público que la visita, al transformar la información en elementos relevantes para sus usuarios.

Los sitios web de las dependencias se han vuelto una puerta de entrada importante a la información y a los cálculos utilizados para los ejercicios de planeación de las dependencias y las entidades federativas. Estos esfuerzos representan una manera útil y eficiente de aplicar el principio de la transparencia real y superar los retos de la agenda pendiente en esta materia. Esto cobra aún más relevancia si se contempla que el correcto avance en esta materia incide en el mejoramiento de la rendición de cuentas.

Presupuesto orientado a rendición de cuentas

El ejercicio práctico de la rendición de cuentas de las actividades gubernamentales puede ocurrir en dos sentidos:⁹³ vertical, en cuanto a la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios; y horizontal, referida a las acciones de control entre las agencias del Estado y sus burocracias.

En términos presupuestarios, la rendición de cuentas de las actividades de gobierno frente a la población se ha visto fortalecida por una concurrencia de factores normativos e institucionales relacionados con la GpRD.

Específicamente, la entrada del modelo de PbR ha inducido una rendición de cuentas en sentido horizontal, al promover la integración de la información de desempeño en el Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP). En éste, las dependencias y las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectoriales entablan negociaciones para la distribución de recursos, influidas por los insumos del SED. Éste evalúa la efectividad y la eficiencia con que las Secretarías utilizan sus recursos.

En este sistema de evaluación, la información sobre el desempeño de los Pp es esencial para tomar decisiones presupuestarias que incorporen los resultados que se quieren alcanzar con el gasto público.

Es importante señalar que aún no se logra una integración orgánica del modelo PbR-SED al PIPP por lo que la rendición de cuentas horizontal a nivel federal aún se encuentra limitada. Sin embargo, la generación de información que ha suscitado el PbR, en combinación con la normatividad en materia de transparencia, ha generado un mecanismo robusto de rendición de cuentas vertical, pues provocan un efecto “cascada” en la información producida hacia la ciudadanía.

.....
⁹³ Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 1999, colección Cuadernos de la Transparencia, pp. 33-36, <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo3.pdf>. Helena Hofbauer y Juan Antonio Cepeda, “Transparencia y Rendición de Cuentas”, en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia: Libros, Autores e Ideas*, México, IFAI-CIDE, 2005, pp. 12-13, <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/tlai18.pdf>.

Retos

A pesar de los avances en materia de transparencia y rendición de cuentas que han sucedido en años recientes, es importante señalar que en el corto y mediano plazos aún quedan cosas por hacer. Entre estos pendientes se pueden destacar al menos tres:

1. **Transición a una transparencia orientada a resultados.** Ésta se refiere al avance de los esfuerzos de transparencia hacia un escenario de transparencia orientada a resultados. Es decir, se debe promover una rendición de cuentas que impacte la experiencia de los ciudadanos en su interacción con el gobierno. Esta transición implica vincular las nociones de transparencia y rendición de cuentas presupuestarias dentro de los órganos de gobierno, con la calidad en la producción, la distribución y la prestación de bienes y servicios públicos.⁹⁴
2. **Consolidación de la continuidad de los avances en materia de transparencia.** Es importante destacar que los esfuerzos de transparencia siempre tienen el riesgo de sufrir retrocesos. Por este motivo, es importante que se establezcan las bases de un sistema duradero de transparencia de la información gubernamental, y que esta agenda no pierda vigor. Sin duda, también será significativa la expansión de esta agenda hacia los gobiernos de las entidades federativas, pero no se deben soslayar los avances que se han obtenido en el Gobierno Federal.
3. **Profundización del acercamiento proactivo de los esfuerzos de transparencia en promoción de una cultura de la rendición de cuentas hacia la ciudadanía.** Este punto está relacionado con el objetivo de que la ciudadanía interactúe de manera relevante con la información generada por el gobierno. En este sentido, tanto la sociedad civil como los poderes de la unión deben asegurarse de que la información producida se conecte con las actividades de los sistemas empresarial, educativo y asociativo, entre otros.

La consolidación de los avances y la atención a los retos de la agenda de transparencia y rendición de cuentas son importantes para la vida democrática, económica y social del país. Su afianzamiento como

.....
⁹⁴ Por ejemplo, la transparencia podría servir para mejorar la productividad y la eficiencia de las empresas paraestatales (v.g. la Comisión Federal de Electricidad [CFE] y Petróleos Mexicanos [PEMEX]), y la calidad de los bienes que se distribuyen en los programas públicos (v.g. Leche LICONSA). Todo ello con el fin de transformar la transparencia en una herramienta de rendición de cuentas que empodere a los ciudadanos frente al ejercicio de los recursos públicos por parte de los agentes ejecutores.

herramientas de empoderamiento de los ciudadanos y de las burocracias de gobierno será la garantía final para crear un círculo virtuoso que incluya los múltiples ámbitos de la vida nacional.

3.4 Avances y retos en las Contribuciones de la Sociedad Civil Organizada

Alejandro González Arreola y José F. Tapia M.

Como se planteó en el segundo capítulo, la reforma de la AP mexicana debe orientarse a restablecer tanto su *calidad institucional* como su *calidad gerencial*.⁹⁵ La primera se refiere al restablecimiento de la legalidad, la imparcialidad del poder público, la igualdad en el trato, la transparencia y la rendición de cuentas, acompañadas de la revitalización deliberativa de la esfera pública. La segunda implica restablecer el orden de las finanzas públicas y la capacidad gubernamental como agentes efectivos de cambio para el desarrollo.

En ambas esferas, el aporte de la sociedad civil organizada es fundamental, no obstante, uno de sus subconjuntos es particularmente importante: las organizaciones civiles (OC). Dentro del gran conjunto plural y complejo de organizaciones que integran la dimensión asociativa de la sociedad civil, Olvera planteó que las OC se caracterizan por tener su fundamento en la contribución que realizan a la resolución de los problemas de interés público.⁹⁶ Particularmente, se ocupan de aquéllos ocasionados por las limitaciones o las deficiencias en la actuación del Estado, o bien, por las externalidades negativas intrínsecas a la operación del mercado.⁹⁷

En el cumplimiento de su misión institucional, las OSC se relacionan con el Estado y el mercado, de manera deliberada o inercial, desde dos grandes

.....
⁹⁵ Luis F. Aguilar, *op. cit.*, p. 31.

⁹⁶ Alberto Olvera, "Representaciones e ideologías de los organismos civiles en México: crítica de la selectividad y rescate del sentido de la idea de sociedad civil", en Jorge Cadena (ed.), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, México, D. F., Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH)-UNAM, 2004, pp. 38-40.

⁹⁷ Olvera planteó que una característica distintiva de las OSC es su heterogeneidad organizativa y su pluralidad de intereses, muchas veces enfrentados entre sí, que desembocan en diferentes formas de actuación y relación con los sistemas político y económico. Éstas pueden abarcar la crítica extrema, el desinterés total y la franca colaboración. Por ejemplo, mientras que los sindicatos y las organizaciones patronales o campesinas tienden a comportarse como grupos de presión en los sistemas político y económico, las organizaciones como las culturales, las religiosas o las deportivas carecen de toda vocación de intervención en la esfera pública. Olvera ofreció una clasificación de tipo ideal que permite ubicar la pluralidad de la dimensión asociativa de la sociedad civil desde su relación con los sistemas político y económico: a) económico-gremiales; b) de matriz religiosa; c) organizaciones civiles; d) movimientos sociales; e) de tipo cultural; f) de tipo deportivo y recreacional; g) y de tipo urbano-gremial. *Ibidem*, pp. 28-29 y 32-36.

roles: el de *oferta* y el de *demanda*.⁹⁸ El primero comprende a las organizaciones que tienden a ofrecer a sus comunidades, de forma directa, servicios que ni el Estado ni el mercado son capaces de ofrecer con suficiencia. Este rol consiste en un grupo de actividades de nivel micro, como la provisión de bienes y servicios sociales o financieros a las comunidades beneficiarias. El suministro de este tipo de bienes y servicios puede darse de forma autogestiva (independiente del Estado), o bien a partir de algún tipo de acuerdo de cooperación, financiamiento, gestión o alianza con organismos gubernamentales.

Por su parte, el rol de *demanda* es realizado por aquellas organizaciones que concentran su actuación en ejercer algún tipo de demanda o control sobre el mercado o sobre el Estado. Consiste en un grupo de tareas de nivel macro como las labores de MyE de los programas públicos, la contraloría del ejercicio de recursos públicos, el cabildeo de reformas legales y cambios organizativos, la incidencia en la regulación de los mercados y de sus actores económicos, y el fortalecimiento del diálogo público o la denuncia pública, entre otros.

Cuando el foco de atención de las OSC de esta tendencia es el Estado, su acción se orienta a que éste supere sus limitaciones o deficiencias en su capacidad (legal, institucional y organizativa) para resolver los problemas derivados del ámbito de su interés. Cuando el foco de atención de las OC es el mercado, éstas tienden a incidir en su regulación y en los actores que lo integran (mayoritariamente empresas) para atenuar las externalidades negativas (causadas indirectamente por su actividad) que dañan a las personas, a las comunidades o al medio ambiente.⁹⁹ El cuadro siguiente resume las características principales de estos dos roles.

Tabla 3. Rol y actividades de las OSC en cuanto su relación con el Estado y el mercado

Tipo de Rol	Tipo de Actividades	Lista de actividades
Oferta	Micro-tareas	Provisión de bienes y servicios sociales, y desarrollo de capacidades de organizaciones pares.
Demanda	Macro-tareas	Cabildeo, incidencia en políticas públicas, monitoreo de actividades públicas, campañas de educación cívica, y movilización social.

*González, *op. cit.*, 2008, p. 224. John Clark, "The state, popular participation, and the voluntary sector", *World Development*, vol. 23, núm. 4, 1995, p. 593-601.

⁹⁸ Alejandro González, "Orientación a Resultados y Sociedad Civil: El rol de las OSCs en el fortalecimiento de la transparencia, la rendición de cuentas y el valor público de la AP" en González, Alejandro (ed.) ¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano, México, GESOC, 2008, p. 224, http://www.gesoc.org.mx/site/wp-content/uploads/2011/08/libro_Gobernar_resultados.pdf.

⁹⁹ *Ibidem*, pp. 224-225.

De forma particularmente significativa, el rol de *demanda* posee un alto potencial de contribución positiva al restablecimiento de la calidad institucional y de la calidad gerencial de la AP. Esto es debido a que estas OSC buscan que la AP supere sus limitaciones o deficiencias en su capacidad legal, institucional u organizativa para resolver los problemas de interés público más apremiantes de forma eficaz, eficiente y equitativa. En última instancia, pretenden impulsar la capacidad de la AP para agregar valor público, el cual es el sentido último del movimiento disciplinario y profesional de la GpRD.

México cuenta con uno de los conjuntos más vibrantes de OSC y, particularmente, de OC dedicados al rol de la *demanda* en Latinoamérica. Sus intereses y contribución pueden agruparse en un continuo que va desde aquellas iniciativas que enfatizan la mejoría de la calidad institucional de la AP (principalmente centradas en su transparencia y su probidad), hasta aquéllas enfocadas en la rendición de cuentas y la exigibilidad de los derechos políticos y civiles vinculados a la AP. En medio del continuo, podemos ubicar algunas orientadas a incidir en la mejora de la calidad gerencial de la AP y, principalmente, en el progreso de sus sistemas organizativos y de gestión para entregar resultados de valiosos para los ciudadanos.

En las próximas líneas se destacan diez iniciativas que, sin afán de exhaustividad de la acción de las OSC mexicanas en la materia, han contribuido de forma significativa a fortalecer la capacidad de la AP para agregar valor público:

1. El *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno* de Transparencia Mexicana.¹⁰⁰
2. El *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria* En México, es impulsado por Fundar e inició en 2001.¹⁰¹
3. *Índices de Calidad de Diseño* (ICADI) y de *Desempeño de los programas públicos federales* (INDEP) de GESOC. Son publicados desde 2009.¹⁰²
4. Indicadores de desempeño institucional en materia de seguridad y justicia. Fueron creados por México Evalúa y son publicados desde 2010.¹⁰³

.....
¹⁰⁰ Véase <http://www.tm.org.mx/indice-nacional-de-corrupcion-y-buen-gobierno-primera-serie-historica-de-corrupcion-en-mexico/>.

¹⁰¹ Véase <http://www.iltweb.org/>.

¹⁰² Véanse <http://gesoc.org.mx/icadi/> y <http://www.gesoc.org.mx/site/?p=2887>.

¹⁰³ Véase <http://www.mexicoevalua.org/>.

5. *Evaluando el Desempeño del Gobierno Federal 2007-2012*. Es un documento de análisis del CEESP.¹⁰⁴
6. *El Ranking de Normatividad Estatal del Gasto Público* del CIDAC.¹⁰⁵
7. *El Índice Estatal de Transparencia Presupuestal y Transparencia Municipal* del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).¹⁰⁶
8. *El Índice de Transparencia y de Disponibilidad de la Información Fiscal* de la consultora ARegional.¹⁰⁷
9. *La Alianza por el Gobierno Abierto* (AGA). Con ella, el Gobierno Federal asumió cincuenta y cuatro compromisos concretos de mejora con las OSC.¹⁰⁸
10. Las iniciativas conjuntas de OSC para mejorar sus capacidades de análisis, incidencia y vinculación intersectorial: *Observatorio Gastar Mejor* (compuesto por diez OSC y universidades),¹⁰⁹ *Red por la Rendición de Cuentas* (integrado por más de cincuenta OSC, instituciones públicas y universidades),¹¹⁰ y *Colectivo por la Transparencia* (conformado por trece OSC).¹¹¹

El trabajo emergente de las OSC se ha fortalecido en el sentido de ser entidades que han incrementado continuamente su capacidad de desarrollo y generación de propuestas, sistemas de evaluación independiente, e iniciativas enfocadas en la mejora de resultados vinculados al desarrollo. Desde un punto de vista apartidista e independiente de los distintos poderes y niveles de gobierno, el aspecto de difusión de conocimiento ha sido clave para generar un contexto público de exigibilidad.

Durante la administración 2006-2012 del Gobierno Federal, se generó una dinámica que ha fortalecido el acercamiento entre la autoridad y el subsector de OC vinculados con el avance de la agenda de GpRD. Esto ha sucedido principalmente en los temas de transparencia y rendición de cuentas presupuestaria, de MyE de la gestión pública y de presupuesto por resultados e indicadores, entre otros.

.....
¹⁰⁴ Véase http://ceesp.org.mx/ceesp/ceesp_librosecretarias.pdf.

¹⁰⁵ Véase http://www.cidac.org/esp/uploads/1/Ranking_de_normatividad_estatal_del_gasto_publico-web_2.pdf.

¹⁰⁶ Véanse http://imco.org.mx/images/pdf/IPE_2011FINAL.pdf y http://imco.org.mx/images/pdf/BOLETIN%CC%81N_DE_PRENSA_IMCO_2.Mayo_.2012_.pdf.

¹⁰⁷ Véase <http://www.aregional.com/?target=itif>.

¹⁰⁸ Véase <http://aga.org.mx/SitePages/Principal.aspx>.

¹⁰⁹ Véase <http://www.gastarmejor.mx/>.

¹¹⁰ Véase <http://rendiciondecuentas.org.mx/>.

¹¹¹ Véase <http://www.colectivoporlatransparencia.org/>.

Esta dinámica se ha hecho patente de diversas formas: mesas técnicas de discusión de análisis, portales interactivos de información, apertura de bases de datos a investigaciones independientes, y acuerdos de colaboración entre autoridades con instituciones académicas y OSC, entre muchas otras.

El avance es inequívoco gracias a esto: los ciudadanos, en la actualidad, tienen mayores información y espacios de incidencia en aspectos clave de la GpRD, como el monitoreo, la evaluación y los procesos vinculados a la presupuestación por resultados. Esta apertura que se ha logrado con la voluntad y el esfuerzo de las partes concernientes permitirá impulsar la observación y la resolución conjuntas de espacios que pueden mejorar en términos de análisis técnico, eficacia y calidad en la gestión gubernamental.

Retos

Los esfuerzos descritos permiten que México cuente con espacios de participación de vanguardia internacional que perfilan un esquema de inclusión ciudadana en la gestión pública.

Persisten, sin embargo, retos a la participación ciudadana y a la contribución de las OSC para alcanzar una GpRD robusta, transparente, incluyente y efectiva en México. Entre éstos, destacan:

1. **La adopción de los estándares federales en la normatividad y la capacidad institucional de los órganos garantes del Derecho de Acceso a la Información en las entidades federativas.** Éste es un requisito clave para fomentar avances más sustantivos en la agenda de la GpRD en el ámbito subnacional y en la contribución que las OSC pueden hacer para ello.
2. **La promoción y la apertura de espacios de interlocución técnica y política con capacidad vinculatoria entre el gobierno y las OSC** en los temas de la GpRD federal y estatal. Un caso de buena práctica en este ámbito es la AGA que se ha traducido en una agenda común y compartida con acuerdos concretos de avance en la materia y en los mecanismos institucionalizados de seguimiento y evaluación conjuntos.¹¹²
3. **Formalizar, en términos normativos, la participación de las OSC en cuerpos colegiados de decisión.** Esto incluye mesas técnicas de análisis de programas y políticas gubernamentales específicos y Consejos *ad hoc* basados en los cinco pilares de la GpRD.

.....
¹¹² Véase <http://aga.org.mx/SitePages/Principal.aspx>.

4 ● Agenda para la consolidación de una GpRD transparente, inclusiva y efectiva en México

Los ciudadanos exigen de sus gobiernos más y mejores servicios dentro de un entorno internacional en el que los recursos son escasos y las necesidades de la sociedad son cada vez mayores.

En este contexto de necesidades crecientes y limitaciones financieras, es necesario que las autoridades se esfuercen para asegurar que sus políticas y programas sean lo más eficaces y eficientes posible. Además, deben procurar que la actividad de gobierno esté orientada a la obtención de resultados, que considere las restricciones presupuestales existentes, y que asegure que las razones, los motivos y los recursos comprometidos con cada decisión de gobierno estén sujetos al escrutinio de la sociedad y a los mecanismos democráticos de rendición de cuentas.

El BID, los ciudadanos miembros de OSC, los especialistas, los académicos, así como los servidores públicos de los gobiernos federal, estatales y municipales reunidos en la Comunidad, interesados en mejorar la gestión pública y la calidad del gasto, consideramos importante consolidar y fortalecer los progresos logrados por México en la construcción del PbR y del SED.

Es fundamental que la APF entrante reconozca y haga suya la importancia de atender dos objetivos generales:

1. Consolidar los avances logrados hasta ahora en la construcción del PbR-SED en el Gobierno Federal y los GbSub.
2. Continuar con el fortalecimiento y el avance de la GpRD mediante las siguientes estrategias:
 - a. Fortalecer el PbR-SED.
 - b. Consolidar la Armonización Contable en los tres órdenes de gobierno.

- c. Profundizar la transparencia presupuestaria y la participación ciudadana.
- d. Afianzar los mecanismos de rendición de cuentas.
- e. Incluir los avances, tanto en el área de gestión como en las líneas basales de las evaluaciones y de las reformas presupuestarias, dentro de la construcción del PND.

De acuerdo con lo anterior, es necesario tener una perspectiva no sólo de corto plazo sino de mediano y largo plazos, y vincularlos en todo momento con un enfoque de política pública.

4.1 Propuestas específicas

1. **Desarrollar y fortalecer en los diferentes órdenes de gobierno la GpRD con base en la implementación del PbR-SED.** Con esto se podría generar una nueva cultura de gestión orientada a resultados y de rendición de cuentas.
2. **Incluir sistemática y anualmente la información derivada del PbR-SED en los PEF y en las discusiones de los Paquetes Económicos.** Asimismo, las decisiones sobre asignación presupuestaria deben estar sustentadas en la información de desempeño de los programas.
3. **Institucionalizar y documentar el uso de información de desempeño** en la toma de decisiones de asignación presupuestaria.
4. **Desarrollar el mercado de evaluadores a través del** establecimiento de estándares de calidad para las evaluaciones, de criterios de desempeño en la contratación de evaluadores, y de una mayor transparencia en dicho mercado.
5. **Fortalecer las evaluaciones** con el tránsito desde la identificación de las recomendaciones hasta la implantación de acciones de mejora. Adicionalmente, es preciso transparentar el seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora con la participación de la sociedad civil, en congruencia con la AGA.
6. **Difundir los resultados alcanzados por la administración 2013-2018** en materia de evaluación, de monitoreo del gasto y de desempeño de los programas.

7. **Diseñar e integrar un PND con Base en Resultados** que permita distinguir objetivos estratégicos de mediano y largo plazos que contribuyan a generar valor público en la sociedad.
8. **Documentar las mejoras, eficiencias o ahorros generados** a partir de la utilización de evaluaciones del desempeño que permitan valorar, con datos duros, la política de evaluación establecida.
9. **Continuar y concluir el proceso de Armonización Contable** en los tres órdenes de gobierno.
10. **Reforzar el papel del Congreso de la Unión y de los Congresos locales** en la consolidación del PbR-SED mediante un papel más activo de los órganos fiscalizadores, y un mayor uso de la información de desempeño en la toma de decisiones, en la revisión de iniciativas y en la aprobación del Presupuesto.

Las recomendaciones aquí expuestas se verán complementadas con el trabajo en grupo de la Comunidad.

Bibliografía

AGUILAR, Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

AREGIONAL, *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas*, México, ARegional, 2012, <http://www.aregional.com/?target=itif&sub=ent&anio=2012>.

-----, *Los Cabos y Bahía de Banderas municipios con mayor autonomía financiera 2007-2010*, México, ARegional, 2012, <http://www.aregional.com/?target=analisis&op=verAnalisis&id=27502>.

CLAD, *Una nueva gestión pública para América Latina*, CLAD, 1998, s.l.i.

----- y NU-DESA, *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, Santa Cruz, Bolivia, Declaración de la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 2003.

CLARK, John, "The State, Popular Participation, and the Voluntary Sector", *World Development*, vol. 23, núm. 4, 1995, pp. 593-601.

CONEVAL, *Construyendo un Sistema de Evaluación del Desempeño para el Desarrollo Social*, 2012, mimeo. *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas 2011*, México, CONEVAL, 2012, http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Entidades_Federativas/Diagnostico_del_avance_en_monitoreo_y_evaluacion_de_las_entidades_federativas_%202011.pdf.

-----, *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas 2011*, México, CONEVAL, 2012, http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Entidades_Federativas/Diagnostico_del_avance_en_monitoreo_y_evaluacion_de_las_entidades_federativas_%202011.pdf.

-----, *Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012*, México, CONEVAL, 2012, [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Transparencia/Informe%20de%20Rendicion%20de%20Cuentas%20\(Primera%20Etapa\)%2030Ago.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Transparencia/Informe%20de%20Rendicion%20de%20Cuentas%20(Primera%20Etapa)%2030Ago.pdf).

- GONZÁLEZ, Alejandro, "Orientación a Resultados y Sociedad Civil: El rol de las OSCs en el fortalecimiento de la transparencia, la rendición de cuentas y el valor público de la AP", en Alejandro González (ed.), *¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano*, México, GESOC, 2008, http://www.gesoc.org.mx/site/wp-content/uploads/2011/08/libro_Gobernar_resultados.pdf.
- HOFBAUER, Helen y Juan Antonio Cepeda, "Transparencia y Rendición de Cuentas", en Mauricio Merino (coord.), *Transparencia: Libros, Autores e Ideas*, México, IFAI-CIDE, 2005, <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/tlai18.pdf>.
- IACOVELLO, Mercedes y Noemí Pulido, "Gestión y gestores de resultados: cara y contracara", *Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 41, 2008, pp 81-110.
- IFAI, *La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental: conceptos y procedimientos*, México, IFAI, 2008, foro Sociedad Civil y Acceso a la Información, <http://inicio.ifai.org.mx/EventosDocumentos/PresentacionIFAI2.pdf>.
- LARBI, George, *The New Public Management Approach and Crisis States*, Ginebra, UNRISD, 1999.
- MAKÓN, Marcos, *Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina*, Santiago de Chile, ILPES-CEPAL, 2000.
- MARCEL, Mario, *Gestión burocrática y gestión presupuestaria por resultados: experiencia internacional*, Río de Janeiro, IIRSA, Taller sobre gestión intensiva de proyectos estratégicos orientada a resultados, 2007.
- MÉXICO Evalúa, *El sistema de Monitoreo y Evaluación en México*, mimeo, s.p.i.
- MOORE, Mark H., *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, EE. UU., Harvard University Press, 1995.
- OCDE, *Glosario de términos sobre evaluación y gestión de la OCDE*, París, OCDE, 2002.
- OLVERA, Alberto, "Representaciones e ideologías de los organismos civiles en México: crítica de la selectividad y rescate del sentido de la idea de sociedad civil", en Jorge Cadena (ed.), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH)-UNAM, 2004.
- PROCESO, "Pierde gobierno hasta 100 MMDP por corrupción e ineficiencia en compras: Función Pública", *Proceso*, 21 de marzo de 2012, <http://www.proceso.com.mx/?p=301628>.

SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 1999, colección Cuadernos de la Transparencia, <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo3.pdf>.

SERRA, Albert *et al.*, *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*, EE. UU., BID-CLAD, 2007.

SHCP, *Diagnóstico de implementación del PbR-SED en las entidades federativas*, México, SHCP, 2012, <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/>.

....., *Presupuesto basado en resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, México, SHCP-UPCP, 2008, http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/present_pbr_sed.pdf.

STANDARD & Poor's, "Standard & Poor's revisa perspectiva del Estado de Querétaro a negativa de estable; confirma calificación de 'mxAA'", *Standard & Poor's*, 7 de diciembre de 2012, <http://www.standardandpoors.com/ratings/articles/es/la/?articleType=HTML&assetID=1245344583312>.

Índice de acrónimos

AGA	Alianza por el Gobierno Abierto
AMeFPP	Asociación Mexicana de Finanzas y Presupuesto Público
AP	Administración Pública
APF	Administración Pública Federal
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEESP	Centro de Estudios Económicos del Sector Privado
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CIDAC	Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C.
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
Comunidad	Comunidad de Profesionales y Expertos en Gestión para Resultados del Desarrollo en México
CONEVAL	Consejo Nacional De Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CoPLAC-GpRD	Comunidad de Profesionales y Expertos en Latinoamérica y el Caribe en la Gestión para Resultados en el Desarrollo
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FORTAMUN	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios
GbSub	Gobiernos Subnacionales
GESOC	Gestión Social y Cooperación, A. C.
GpRD	Gestión de Resultados para el Desarrollo
GTP	Grupo de Trabajo Permanente
ICADI	Índice de Calidad de Diseño
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INDEP	Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
LGCG	ley General de Contabilidad Gubernamental
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LGEPF	Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas de la Administración Pública Federal
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
MIR	Matrices de Indicadores para Resultados
MSD	Modelo Sintético de Información del Desempeño
MyE	Monitoreo y Evaluación
NU-DESA	Naciones Unidas-Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
OC	Organizaciones Civiles
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OeC	Órganos estatales de Control
OFS	Órganos de Fiscalización Superior
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPR	Oficina de la Presidencia de la República

OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAE	Programa Anual de Evaluación
PATCS	Programas Anuales de Trabajo de Contraloría Social
PbR	Presupuesto basado en Resultados
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PIPP	Proceso Integral de Programación y Presupuesto
PMG	Programa de la Mejora de la Gestión
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PND S	Política Nacional de Desarrollo Social
Pp	Programa presupuestario
PRODEV	Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo
PS	Programa Sectorial
RHI	Reforma Hacendaria Integral
RLFPRH	Reglamento de la LFPRH
RSP	Reforma al Sistema Presupuestario
SE	Secretaría de Economía
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Sistema de Evaluación PRODEV
SER	Secretaría de Relaciones Exteriores
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIOP	Sistema Inteligente de Obra Pública
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UPCP	Unidad de Política y Control Presupuestario
UPEHP	Unidad de Planeación Económica y de la Hacienda Pública
UPI	Unidad de Política de Ingresos



www.clear-la.cide.edu