

CAPÍTULO 3.

EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (SED) EN MÉXICO 2006-2012: LA REFORMA ADMINISTRATIVA ACTUAL.

En el apartado anterior se pudo definir que el SED impulsado en el sexenio del Presidente Zedillo avanzó en su diseño y se crearon algunas bases para su desarrollo, pero no se logró consolidar la estructura operativa para su implementación. En el caso del SIMEP que se originó en la administración del presidente Vicente Fox, fue un sistema montado en la estructura del SED de su antecesor, lo cual no coadyuvó a que la administración 2000-2006 mejorara su rendimiento en términos de eficiencia, eficacia y creación de valor.⁹⁸ En este sentido, es importante mencionar que los dos sistemas de evaluación del desempeño implementados –uno en la administración del Presidente Zedillo y otro durante la del Presidente Fox–, carecieron de liderazgo para su ejecución y de visión política para medir su rendimiento en base a impactos generados en el país.

Con la actual administración federal (2006-2012) encabezada por el Presidente Felipe Calderón, surge un renovado interés por impulsar el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), así como una mayor integración de las iniciativas de evaluación de los componentes de programas y de gestión pública. Ante este contexto, la actual administración federal impulsa modificaciones estructurales tanto al proceso como a los elementos a considerar en la asignación de recursos a sus actividades, con énfasis en las decisiones que prevén la alineación de las políticas y programas públicos con los objetivos establecidos en el PND y sopesando de manera detallada el logro de resultados y su consistencia con dichos objetivos. De esta manera, se pretende conocer en qué se gasta, pero sobre todo, qué resultados se obtienen con la utilización del presupuesto.⁹⁹

Lo anterior implica, de forma importante, que se ajusten y fortalezcan los mecanismos de coordinación entre los responsables de la ejecución de las actividades y programas presupuestarios (áreas de planeación, evaluación, presupuesto, control y vigilancia). Además, se

98 Como consecuencia a lo anterior, la elección de julio de 2006 fue de las más competidas en la historia política mexicana, donde se definieron dos proyectos de nación que reflejan las contradicciones de la política de desarrollo, uno orientado hacia el centro y derecha y otro de tendencia de centro e izquierda.

99 Esta orientación incluye, entre otras medidas, adecuar el marco normativo, impulsar un conjunto de acciones de mejora en el desempeño de las instituciones y promover el uso amplio de herramientas metodológicas de planeación, análisis y evaluación; a fin de lograr que la toma de decisiones incorpore consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de los recursos públicos. Véase SHCP (2007a).

postula que esta nueva visión debe arraigarse entre los servidores públicos y generar un cambio en la manera de hacer las cosas en la APF.¹⁰⁰

Ante lo expuesto, es importante destacar las principales acciones que en materia de reformas y modernización administrativa se han implementado en este periodo presidencial (2006-2012), así como la puesta en marcha del Sistema de Evaluación del Desempeño en México a partir de la primera propuesta en el año 2007. Ante esta situación, es difícil realizar un análisis sin haberse dado antes los resultados finales de este proceso de cambio. Sin embargo, se pretende en este capítulo exponer los componentes esenciales y la naturaleza del SED, en cuanto a su nacimiento, las versiones que han existido a lo largo de su creación (2007) y su desarrollo que ha tenido en dos años de ejecución (2009). Por supuesto, detallar la visión actual del Gobierno Federal en cuanto a la puesta en marcha del SED en las entidades federativas y principalmente, el impacto de las nuevas reformas federales en los gobiernos locales de México.

3.1. El nacimiento institucional del SED en la Administración Federal 2006-2012: Propuestas y alcances

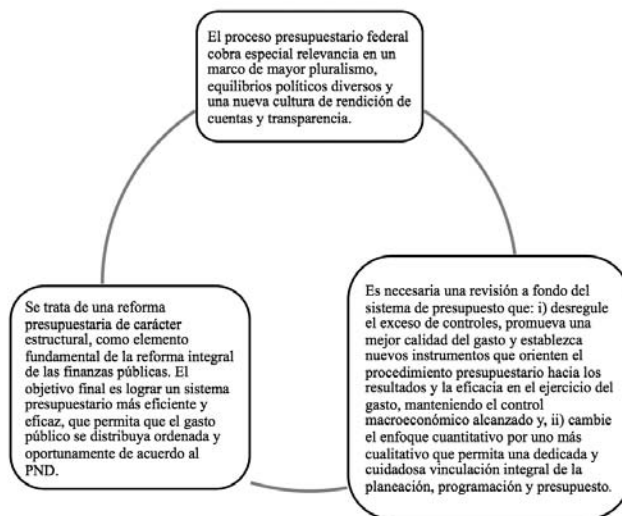
La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) aprobada por el H. Congreso de la Unión, en vigor desde el 1 de abril del 2006 y su respectivo reglamento (RLFPRH), estableció un conjunto de normas que modifican de manera importante la forma de efectuar los procesos de planeación, programación, presupuestación, aprobación, ejecución y evaluación en la APF. La nueva Ley establece las bases normativas y los mecanismos de coordinación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, con el objetivo de que el proceso presupuestario se lleve a cabo en un marco de responsabilidad y eficiencia.¹⁰¹

100 Es importante la visión del Gobierno Federal en cuanto a cambiar la cultura de los funcionarios públicos y fomentar una cultura de evaluación. Sin embargo, para institucionalizar una cultura de evaluación se requiere de diversos elementos que en nuestro país están ausentes. En base a Bustelo (2009) son: práctica evaluadora, formación específica y de especialización (postgrado), asociaciones de profesionales, publicaciones especializadas: acervo bibliográfico, instituciones y unidades de evaluación dentro de las organizaciones (sistemas, metodologías, prácticas), diferentes roles respecto a la evaluación (evaluadores, gestores, comanditarios, hacedores de política) y políticas de evaluación. Por lo tanto, se requiere de iniciar con estos factores para promover una adecuada institucionalización de la evaluación.

101 El objetivo que se plasma en las reformas es el de construir un sistema presupuestario más eficiente, eficaz, productivo, transparente y con mecanismos de rendición de cuentas más completos y avanzados. Con ello, se estimula un gobierno mejor organizado para atender las necesidades sociales y que genere mejores resultados en la definición y aplicación de las políticas públicas. En un contexto internacional estas prácticas han dado resultados pero no de forma rápida, han pasado por diversos procesos de mejora continua, pero que en la actualidad, han desarrollado sistemas bien consolidados conceptual y operativamente. Véase Banco Mundial (2007).

La Ley, impulsa una transformación de la gestión pública orientada al logro de los resultados que demanda la sociedad e induce a los ejecutores de recursos públicos federales, los tres poderes de la Unión y los entes autónomos, a la adopción de mejores prácticas de gestión. El instrumento plasmado en este sentido es el SED; el cual, se basa en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto económico y social de los programas de gobierno para que, a partir de los resultados, se tomen las decisiones en materia de presupuesto.¹⁰² En esta vertiente, el Poder Ejecutivo Federal puso en marcha el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), como uno de los principales componentes del Presupuesto basado en Resultados (PbR). El SED implica una nueva dinámica que refuerza el vínculo entre el proceso presupuestario con las actividades de planeación, así como con las de ejecución y evaluación de políticas, programas e instituciones públicas.¹⁰³

Figura 5 CONSIDERACIONES IMPORTANTES DE LA LFPRH (2006)



Fuente: Adaptado de SHCP (2007a).

102 La transformación orientada al logro de resultados comprende también el mejoramiento de la gestión pública, que está previsto en los artículos 45 y 61 de la LFPRH, con el fin de promover un ejercicio más eficiente y eficaz del gasto, una efectiva rendición de cuentas, así como racionalizar el gasto en actividades administrativas y de apoyo sin afectar el cumplimiento de los programas. Complementariamente, el 4 de diciembre del 2006 se publicó en el DOF el Decreto que establece las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la APF, para generar ahorros y promover eficiencia y transparencia en la APF.

103 El SED durante el 2007 se inició con algunas acciones concretas que se incluyeron en el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) para el año 2008, como la carga de indicadores para los programas presupuestarios y la aplicación de evaluaciones a los programas. Lo interesante del SED radica en la propuesta de evaluar tanto a las instituciones (gestión) como a los programas y políticas públicas (impactos sociales), lo cual se asimila en la visión en diversos modelos de evaluación en un contexto internacional.

La nueva legislación en materia presupuestaria, estableció aspectos relevantes directamente relacionados con la implantación de un presupuesto que se articule hacia la obtención de resultados, estableciéndose jurídicamente en el artículo 27 de la LFPRH, señalando que: *“La estructura programática del PEF debe incorporar indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales, que permitirán la evaluación de programas y proyectos; estos indicadores serán la base para el funcionamiento del SED”*. Así mismo, se establecen diversos puntos importantes en cuanto al desarrollo y vínculo del presupuesto con el SED (SHCP, 2007a):¹⁰⁴

- Principios económicos generales para consolidar la certidumbre y estabilidad de las finanzas públicas y del proceso presupuestario;
- Vínculo entre planeación, programación, presupuestación, aprobación, ejercicio y evaluación;
- Planeación estratégica con enfoque en resultados;
- Mecanismos de incentivos y sanciones para los ejecutores del gasto;
- Sistema congruente de la evaluación del desempeño y asignaciones presupuestarias con base en resultados;
- Mecanismos para evaluar la viabilidad de la inversión pública;
- Regulación relativa a los subsidios, y
- Reglas de transparencia y acceso a la información.

El SED es definido en el Artículo 2, fracción LI de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 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 las metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y proyectos”*.

Este mecanismo tiene por objeto: *“vincular [...] la planeación, programación, presupuestación, seguimiento, ejercicio de los recursos y la evaluación de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y del desempeño institucional”* (González, 2008: 6). En este sentido, el SED busca articular, a partir de un esquema de evaluación basado en la metodo-

¹⁰⁴El artículo 27 de la LFPRH, fracción III establece lo siguiente: la estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el PND y los programas; y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales. Deberán diferenciarse los indicadores y metas de la dependencia o entidad de los indicadores y metas de sus unidades responsables. Dichos indicadores de desempeño corresponderán a 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. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.

logía de Matriz de Marco Lógico (MML),¹⁰⁵ la planeación gubernamental, el diseño y la implementación de los programas públicos con el proceso presupuestario.

El SED se establece específicamente dentro de la LFPRH en el Artículo 111, Capítulo II del Título Sexto. Aquí se responsabiliza a la SHCP y a la SFP para que, *“en el ámbito de sus respectivas competencias verifiquen periódicamente, al menos cada bimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades con base en el SED, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la APF y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas”*.

En el párrafo segundo de ese mismo artículo se establece la obligatoriedad del SED para todos los ejecutores de gasto, este sistema *“incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes bimestrales, desglosados por mes, enfatizando la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género”*. El SED queda a cargo de la SHCP y SFP, quienes *“emitirán las disposiciones para la aplicación y evaluación de los referidos indicadores en las dependencias y entidades. Los poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de administración”*. También se asienta en el tercer párrafo que los indicadores *“deberán formar parte del PEF e incorporar sus resultados en la cuenta pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico”*. De esta manera se retroalimentará el proceso de programación, presupuestación y ejercicio de los recursos.

Con relación a la inclusión de los mecanismos de participación de la Cámara de Diputados, ni la LFPRH ni su Reglamento, señalan los lineamientos

105 El uso de la MML tiene su origen en el desarrollo de técnicas de administración por objetivos en la década de 1960. A principios de los años 70, la U.S. Agency for International Development – (USAID -Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) comenzó formalmente a utilizar la MML en la planificación de sus proyectos. El método fue elaborado buscando evitar tres problemas frecuentes en proyectos de variado tipo y monto: 1) La existencia de múltiples objetivos en un proyecto y la inclusión de actividades no conducentes al logro de éstos; 2) Fracasos en la ejecución por no estar claramente definidas las responsabilidades y no contar con métodos para el adecuado seguimiento y control, 3) Inexistencia de una base objetiva y consensuada para comparar lo planificado con los resultados efectivos. Véase ILPES (2004).

básicos de la contribución, ni se establecieron de manera puntual las responsabilidades y atribuciones que corresponderían tanto al Ejecutivo como al Legislativo, en materia de la definición y el diseño de los indicadores. En virtud de que la Cámara de Diputados tiene atribuciones de monitoreo y evaluación del ejercicio del gasto, su intervención podría alcanzar a la formulación misma del SED. Este no ha sido el caso, ya que la intervención de las Comisiones Ordinarias ha sido escasa y su participación se restringió a la consulta de la información disponible (Cámara de Diputados, 2008a).

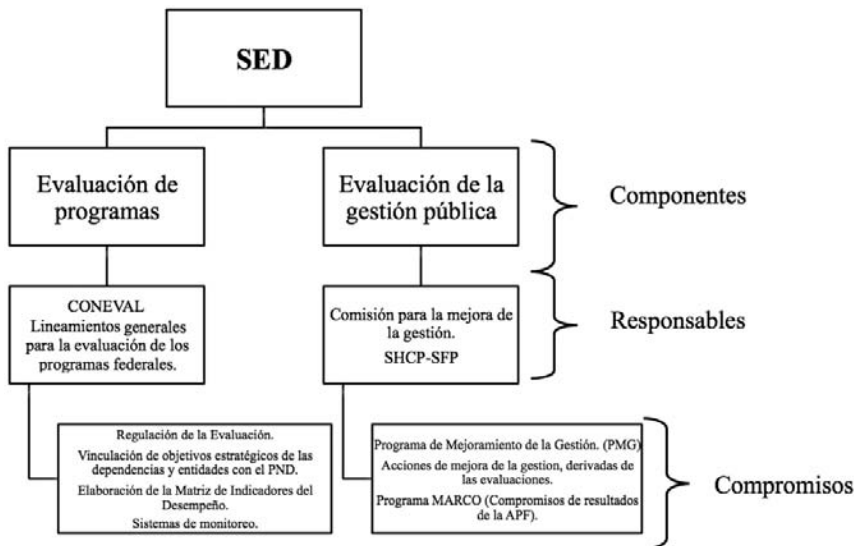
En resumen, se puede destacar la institucionalización jurídica en búsqueda de una gestión pública orientada a resultados (GxR, PbR, SED) a partir de la APF 2006-2012. De tal manera, que el proceso ha quedado establecido legalmente. Sin embargo ¿de qué manera el Gobierno Federal implementará los modelos de gestión para dar cumplimiento con la Ley y sobre todo, cambiar el enfoque tradicional de auditar a uno más estratégico y orientado hacia resultados?

3.2. Sistema de Evaluación del Desempeño de la SHCP. Primera versión.

Al mencionarse anteriormente el nacimiento jurídico del SED en la APF, es importante analizar la estructura y metodología que soportan al SED y la manera en que este modelo de gestión se ha ido implementando en la APF, durante sus primeros años de ejecución.

La propuesta del Sistema de Evaluación del Desempeño que envió la SHCP a la H. Cámara de Diputados en marzo del 2007, es un planteamiento general acerca de la naturaleza, los objetivos y estructura de lo que constituiría el SED. La propuesta señala el cambio radical en el manejo presupuestario que representó la aprobación de la LFPRH. Cabe aclarar que esta modernización presupuestal da la oportunidad de implantar un Presupuesto basado en Resultados (PbR) en nuestro país; al cual se le define en la propuesta antes mencionada como: *“un conjunto de procesos e instrumentos que permitirán que la toma de decisiones presupuestarias incorpore sistemáticamente consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados del ejercicio del presupuesto público y que motiven a las instituciones públicas a lograrlos”* (SHCP, 2007a). Es decir, el SED permitirá vincular los objetivos del PND con el ejercicio anual de los recursos públicos, a través de los indicadores de desempeño y como complemento se diseñará una estructura de incentivos que motive a las dependencias y entidades para alcanzar los resultados planteados.

Cuadro 21 ELEMENTOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO PRIMERA VERSIÓN



Fuente: Adaptado del SHCP (2007a).

Es relevante el giro hacia la implementación del PbR, debido a las modificaciones a la LFPRH y en la propia *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM),¹⁰⁶ para integrar la evaluación del ejercicio de los recursos públicos en el ciclo presupuestario. La propuesta del SED planteada por la SHCP se estructura de dos componentes: 1) se refiere a la evaluación de programas, y 2) se dirige a la evaluación de la gestión pública, a través del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Para cada uno hay un responsable específico: el primero, sería tarea del CONEVAL y el segundo estaría en el ámbito de la Comisión para la Mejora de la Ges-

106 Durante el 2007 se discutió y aprobó el paquete de la Reforma Integral de la Hacienda Pública, que en materia de gasto público, propuso el establecimiento de una estructura institucional para fomentar el gasto público orientado a resultados, hacerlo más eficiente y transparente en los tres órdenes de gobierno. Puede destacarse de la reforma al artículo 134 constitucional publicada en el *DOF* el 7 de mayo del 2008 lo siguiente: los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administraran con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Así mismo, incluye dentro de esta reforma constitucional la temática de evaluación: los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79, que estos artículos establecen las facultades a la entidad de Fiscalización Superior de la Federación en materia de vigilancia y fiscalización.

tión, integrada por la SHCP y la SFP. Para ambas instancias se definen las funciones en la operación del SED destacando la inclusión del CONEVAL, que no figuraba en la LFPRH aprobada en 2006.

En lo que respecta al primer componente, la evaluación de los programas federales, la SHCP y el CONEVAL publicaron (*DOF*, 30-03-2007) los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la APF*, donde se establecen los criterios, conceptos y lineamientos para la formulación y diseño de los objetivos estratégicos, los indicadores de desempeño correspondientes, las matrices de indicadores elaboradas con base en la MML y que se vincularán con los objetivos del PND y la definición y características de las evaluaciones. Estos lineamientos constituyen la base del funcionamiento del SED. Cabe mencionar que antes de publicarse en el *DOF* no se sometieron a la consideración de la Cámara de Diputados (Cámara de Diputados, 2008a).

El segundo componente se refiere a la evaluación de la gestión pública, por lo que se incorporó –en la propuesta del SED 2007– el Programa de Mejora de la Gestión (PMG), el cual se traduce en compromisos de modernización de las dependencias y entidades de la APF, que tienen por objeto promover la transformación de la gestión mediante acciones interrelacionadas que buscan una gestión pública con mayor desempeño (SHCP, 2007a). Este programa responsabiliza a la Comisión para la Mejora de la Gestión integrada por la SHCP y la SFP para su respectivo seguimiento.

La propuesta del SED contiene un cronograma de actividades en donde se establecen los tiempos y se visualiza la implementación completa del mismo. (Véase Cuadro 22).

La actividad inicial corresponde a la capacitación en toda la APF para la elaboración de la Matriz de Indicadores (MIR), técnicas de evaluación, GxR y PbR, esto llevaría un año aproximadamente. Hacia julio se abordaría la funcionalidad de la Matriz de Indicadores, esto es, un portal electrónico en donde se concentraría la información de las dependencias y entidades, que, hasta el último trimestre del 2007 estaría disponible para realizar consultas por parte de los usuarios del mismo.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Evidentemente el proceso no se apegó al cronograma por desajustes temporales: el PND se presentó en mayo de 2007 y los programas sectoriales en noviembre del mismo año, rebasando el tiempo planeado para la alineación de objetivos estratégicos (julio de 2007), si bien la mayoría de los programas sectoriales estuvieron a tiempo y en todos se especificó la alineación de los programas sectoriales con los del PND, programas importantes como el PRONAFIDE y el PMG se retrasaron. El proceso de capacitación resulta un elemento relevante en la implementación del SED, ya que la aplicación de la MML de los programas de las dependencias y entidades, así como las evaluaciones externas requieren de la construcción de una masa crítica de especialistas. Véase Cámara de Diputados (2008).

Cuadro 22

CRONOGRAMA PARA EL DESARROLLO E IMPLANTACIÓN DEL SED

	2007				2008				2009			
	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T
Programación												
Programas prioritarios.									1 de Abril			
Estructuras programáticas.									30 de Junio			
Informe de avance (principales programas).									30 de Junio			
Presupuesto												
Anteproyecto y proyecto del PEF (principales programas).									Julio-Agosto			
Evaluación												
De consistencia (principales programas).									Febrero			
Programa anual de evaluación.									Marzo			
Capacitación												
Matriz de indicadores (toda la APF).									Mayo 2007 / Mayo 2008			
Indicadores (toda la APF).									Mayo 2007 / Mayo 2008			
Técnicas de evaluación (programas prioritarios).									Mayo 2007 / Mayo 2008			
Gestión para resultados.									Mayo 2007 / Mayo 2008			
Presupuesto basado en Resultados.									Mayo 2007 / Mayo 2008			
Convenios												
Convenios y bases de desempeño.									Abril 2008/Marzo 2009			
Convenios de compromisos de resultado.									Abril			
SED												
Funcionalidad de la matriz de indicadores y alineación.												
Con los objetivos estratégicos/PND y sus programas.									Julio			
Portal SED.									Enero			
Biblioteca PBR.									Enero			
Mecanismos de ajuste-corrección.												Enero
Sistema integral.												Junio
Usuarios del SED												
Dependencias y entidades de la APF.												
Cámara de Diputados												

Fuente: Adaptado del SHCP (2007a).

Es importante analizar el documento expedido por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas (2008a)¹⁰⁸ de la Cámara de Diputados (CD), en cuanto a la opinión expresada por los mismos, respecto a la propuesta del SED emanada de la SHCP. Las observaciones realizadas por la CD resaltan 6 puntos importantes a la propuesta. El primero de ellos se refiere a los actores. El documento elaborado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPCP) señala que la propuesta de la SHCP contiene atribuciones que incrementan desproporcionadamente su poder, concentrando el proceso del SED (elaboración, coordinación, supervisión y aprobación de la Matriz de Indicadores, monitoreo y evaluación de programas de entidades y dependencias). La SFP se encargará de evaluar la gestión pública a través del PMG, con el fin de verificar y evaluar el proceso de modernización de la APF, papel poco relevante, considerando sus atribuciones evaluatorias superiores a las de la SHCP. Al CONEVAL se le atribuyen actividades sustantivas en la construcción y operación del SED, mismas que no se encuentran señaladas ni en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), ni en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), es decir, carece de facultades legales para operar el SED. La participación de la Cámara de Diputados –y sus comisiones ordinarias–, se reduce a mera usuaria del SED.

Están ausentes la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), cuya participación es relevante, tanto por su función en el proceso de rendición de cuentas, por su experiencia acumulada en la realización de auditorías de desempeño; así como por la información relevante que poseen (Cámara de Diputados, 2008a). En este aspecto, la observación de la Cámara de Diputados fue revisar la participación de la SHCP con las entidades, dependencias y la misma Cámara, a fin de evitar la concentración de atribuciones en una sola instancia y establecer un mayor equilibrio de poderes.

El segundo punto es en cuanto al alcance. La CPCP afirma que la propuesta del SED no definió metas claras, ni presentó un universo de evaluación completo (dejó fuera los servicios personales, el gasto no programable y

108 Dicho documento establece un marco general de la evaluación del desempeño en México, sus antecedentes y la raíz del SED de la administración actual: el Presupuesto basado en Resultados y la Matriz de Marco Lógico. Así mismo, define las diversas versiones del SED desde el 2007 hasta el 2008. Finalmente concluye con los programas anuales de evaluación y sus resultados de la gestión 2007 y 2008. Véase Cámara de Diputados (2008a).

los recursos del Ramo 33).¹⁰⁹ La definición de los programas sujetos a evaluación en 2007 y 2008, no se realizó con un criterio claro. En este caso, la CD debería opinar sobre dicha selección e incorporar programas que son relevantes para el Poder Legislativo.

El tercer punto se refiere a la participación de la Cámara de Diputados. En la LFPRH, el SED se diseñó en conjunción con las atribuciones de la Cámara de Diputados, en lo que respecta a sus facultades de evaluación de las metas de los programas, contenidas en el artículo 110 de la LFPRH,¹¹⁰ sus atribuciones presupuestarias y fiscalizadoras establecidas en el Artículo 74 de la CPEUM y en el Artículo Sexto Transitorio. Por ello, se planteó la incorporación de la CD al proceso de revisión y selección de las matrices de indicadores de desempeño del SED, así como en la selección de los evaluadores externos y su posible opinión en las bases de la convocatoria. La información sobre los programas federales evaluados, debe remitirse a las comisiones ordinarias para que la revisen y generen sus respectivas recomendaciones. Otro planteamiento fue la participación permanente de la CD en la construcción y operación del SED, a través de modificaciones a la LFPRH para fortalecer su papel, en un sano ánimo de equilibrio de poderes.

El cuarto punto se refiere a la Implementación del SED. La elaboración de las matrices de indicadores (MIR) para toda la APF es un elemento fundamental en el SED, por ello, deben consensuarse con el Poder Legislativo, esto es, incluir a la Cámara de Diputados en el proceso de aprobación, análisis, evaluación y revisión anual de avances de los objetivos estratégicos y de la Matriz de Indicadores. En la APF los tiempos de la planeación, la presupuestación y la supervisión se han desvinculado, por lo que su marco normativo debe actualizarse.

La CPCP propone 4 etapas para la implementación del SED (Cámara de Diputados, 2008a):¹¹¹

109 En el 2008, con la publicación de la reforma hacendaria se estableció la evaluación del ejercicio de los recursos federales, modificándose la CPEUM (arts. 74, 79 y 134) lo que incluyó en la evaluación los recursos de la Federación transferidos a los gobiernos locales.

110 El Artículo 110 de la LFPRH señala que bimestralmente las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por la Función Pública y las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados.

111 También se recomendó el establecimiento de mecanismos adecuados en favor del fortalecimiento de la cultura de la evaluación del desempeño en todos los niveles de la APF y para evitar deficiencias o resistencias al cambio y a su implementación por parte de los funcionarios y evaluadores. Véase Cámara de Diputados (2008a).

1. Diseño y aprobación de los indicadores, así como la planeación y ejecución de los programas;
2. Evaluación de los programas y aplicación de los indicadores de gestión;
3. Entrega del informe de evaluación de los programas, y
4. Emisión de las observaciones y opiniones del informe de evaluación por parte del Legislativo.

En el siguiente punto, la opinión de la Cámara de Diputados enmarca al diseño de indicadores. Para la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, deben incorporarse en el SED elementos cuantitativos y cualitativos, considerando aspectos de calidad, economía y ejercicio de recursos, eficacia y eficiencia; distinguiendo los indicadores de gestión y los de resultados, así como los indicadores de impacto que reflejen el cambio en una población objetivo atribuible al programa. Deben procurarse las mediciones sectoriales o de grupos focalizados, de forma que permita evaluar efectos sobre grupos específicos (población rural, mujeres, niños, ancianos, entre otros) y el carácter de género del ejercicio presupuestario. En particular, los presupuestos etiquetados para mujeres deben incluirse en el SED, con el fin de evaluar qué tanto contribuyen los programas a la disminución efectiva de la desigualdad entre géneros.

El último punto establece los comentarios finales. La CPCP concluye que es necesario el trabajo conjunto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en la construcción del SED, estableciendo las siguientes dos propuestas (Cámara de Diputados, 2008a):

1. Realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo principios de verificación del grado de cumplimiento de las metas y objetivos que permitan conocer el impacto social de los programas y proyectos. Para ello es necesario el rediseño institucional de las instancias fiscalizadoras y evaluadoras, así como la constitución de un organismo evaluador con facultades legales para revisar los resultados de todos los programas de las entidades y dependencias y que, además, esté en permanente coordinación con la Auditoría Superior de la Federación, y
2. Revisar y actualizar el marco jurídico asociado al SED, espacio donde el Poder Legislativo desempeña un papel fundamental. El SED más que ligarse al proceso presupuestario, debe garantizar que la evaluación y diagnóstico respondan a promover la mejora de la gestión pública y den relevancia al control social y no al control del gasto.

Desde el punto de vista del Ejecutivo se atendieron las observaciones de la Cámara de Diputados (Cámara de Diputados, 2008a). La SHCP cumplió en tiempo y forma con el Sexto Transitorio de la LFPRH, al someter a la opinión de la Cámara de Diputados su propuesta de SED el 30 de marzo del 2007, pero no esperó las observaciones para iniciar la implementación del mismo, ya que en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la APF y en el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2007, ambos publicados en el *DOF* el 30 de marzo del 2007, incorporó plenamente al CONEVAL en la construcción del sistema. La posterior reforma hacendaria promovió modificaciones a la LFPRH, en donde se otorgan las atribuciones al CONEVAL para intervenir en las evaluaciones y opinar sobre las matrices de indicadores de la APF.¹¹²

3.3. Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.

En el marco de estas modificaciones legales y funcionales de la APF, se crean los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la APF*, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de marzo del 2007. En esta normatividad, se establece de manera obligatoria la utilización de los mismos para las dependencias y entidades de la APF responsables de programas federales; así mismo, se regulan la evaluación de los programas, la elaboración de la Matriz de Indicadores y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la APF.

Un elemento fundamental, es la alineación de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades con los objetivos del PND y los programas derivados del mismo; orientándose al logro de la eficacia, eficiencia, economía, calidad en la APF y al impacto social del ejercicio del gasto público. La vinculación entre indicadores de los objetivos estratégicos y el proceso presupuestario, se realiza de acuerdo con los criterios emitidos por la SHCP. Las dependencias y entidades publicarán electrónicamente sus objetivos estratégicos y describirán la forma en que cada uno de sus programas federales contribuye al logro de dichos objetivos, para ello, se deberá de contemplar la siguiente información (*DOF*, 2007a):¹¹³

112 Véase reforma a la LOAPF publicada en el *DOF* del 1° de septiembre del 2007.

113 Esta información se generará a través del sistema del proceso integral de programación y presupuesto establecido en el artículo 10, fracción I, del RLFPRH.

130 *El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los gobiernos locales*

- Vinculación con los objetivos, estrategias y prioridades del PND y los programas derivados del mismo;
- Justificación de cada objetivo estratégico;
- Indicadores de resultados por cada objetivo estratégico (para medir el avance de la dependencia o entidad respecto del nivel de cumplimiento de los objetivos);
- Bienes y/o servicios que se generan para satisfacer cada objetivo estratégico;
- Identificación del programa federal que entrega los bienes y/o servicios a sus beneficiarios/usuarios, conforme al objetivo estratégico al que éste contribuye y para los programas sociales;
- Población objetivo de cada programa, y
- Detalle normativo que sustenta cada objetivo estratégico.

La SHCP, la SFP y el CONEVAL evaluarán conjuntamente la congruencia entre los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades, y los fines de los programas federales, como parte del proceso presupuestario anual, las dependencias y entidades atenderán las recomendaciones y medidas derivadas, cuyo seguimiento atañe a la SFP.

De la Matriz de Indicadores (MIR).

Las dependencias y entidades elaborarán la Matriz de Indicadores (MIR) de cada programa federal, con base en la MML, incorporando los siguientes elementos:

Cuadro 23

ELEMENTOS PRIMORDIALES QUE DEBEN INTEGRAR EN LA MIR

Resumen narrativo	• Descripción del ámbito de acción del programa federal, esto es, resultados o consecuencia directa del programa sobre una situación, necesidad o problema específico ("propósito"). La contribución del programa sobre algún aspecto concreto del objetivo estratégico de la dependencia o entidad ("fin").
Indicadores	• Corresponden a la expresión cuantitativa o cualitativa que permite medir logros, reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa federal, monitorear y evaluar los resultados.
Medios de recolección o verificación de medios	• Se trata de las fuentes de información de donde se obtienen los datos para realizar el cálculo y medición de los indicadores (estadísticas, encuestas, revisiones, auditorías, registros, entre otros); y
Supuestos	• Identifican los factores externos que están fuera del control de las instancias responsables del programa, pero que inciden en el cumplimiento de los objetivos del mismo.

Fuente: Elaboración propia con base en el *Diario Oficial de la Federación* (2007a).

La MIR es una parte esencial del SED, su elaboración está a cargo de las dependencias y entidades de la APF, quienes remitirán la MIR de cada programa que operan a la SFP y al CONEVAL para su revisión conjunta y la emisión de las modificaciones pertinentes o su aprobación respectiva. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones y realizar las modificaciones en la MIR, y en las Reglas de Operación de los programas federales, así como publicar la MIR actualizada en su página de Internet. Las Reglas de Operación (ROP), deberán reflejar la lógica interna del programa que se describe en la MIR.¹¹⁴

Tipos de evaluación, seguimiento a los resultados y difusión de las evaluaciones.

En los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la APF* se enmarcaron dos tipos de evaluaciones:

Cuadro 24 **TIPOS DE EVALUACIONES INCORPORADAS AL SED**

1.- Evaluación de programas.	
Evaluación de consistencia y resultados.	• Análisis del diseño y desempeño global de los programas para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados, con base en la MIR.
Evaluación de indicadores.	• Trabajo de campo, para analizar la pertinencia de los indicadores de un programa para el logro de los resultados.
Evaluación de procesos.	• Trabajo de campo, para verificar la eficacia y eficiencia en los procesos operativos y el efecto en el mejoramiento de la gestión.
Evaluación de impacto.	• Identificación, con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores, a nivel de resultados atribuibles a la ejecución del programa.
Evaluación específica.	• Otras, que no se enumeraron arriba, que pueden involucrar trabajo de gabinete y/o de campo.
2.- Evaluaciones estratégicas: Se aplican a un programa o un conjunto de programas, en torno a las estrategias, políticas e instituciones.	

Fuente: Elaboración propia con base en el *Diario Oficial de la Federación* (2007a).

¹¹⁴ Las dependencias y entidades revisarán anualmente la MIR de sus programas, tomando en cuenta la información sobre su operación y gestión, así como los resultados de las evaluaciones. Anualmente las ROP incluirán la MIR actualizada. La SFP verificará la congruencia y veracidad de los reportes de cada indicador contenido en la MIR. Véase *DOF* (2007a).

Las evaluaciones se llevarán a cabo por evaluadores externos con cargo al presupuesto de la dependencia o entidad responsable del programa federal. Estas evaluaciones y sus resultados formarán parte del SED así como del PMG y se articularán sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario. A la SHCP, SFP y CONEVAL les corresponde establecer conjuntamente un Programa Anual de Evaluación (PAE), que dispondrá las evaluaciones que se llevarán a cabo, los programas sujetos a las mismas y podrá establecer acciones de verificación en el campo de los indicadores que lo requieran. Con la puesta en marcha del SED, la evaluación más relevante es la de *consistencia y resultados*, ya que es la que se aplicará inicialmente a todos los programas federales.

Cuadro 25

CRITERIOS DE ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS

Diseño.
<ul style="list-style-type: none">• Presentará evidencia que corrobore que los bienes y/o servicios provistos contribuyen efectivamente a la consecución de su fin y propósito.• La lógica vertical y horizontal de la MIR del programa; la definición de población potencial y objetivo y los mecanismos de selección de la misma.• La justificación por la cual los beneficios se dirigen específicamente a ésta.• Criterios y mecanismos aplicados para seleccionar las unidades de atención del programa (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos).• La estructura del padrón de beneficiarios del programa.
Planeación estratégica.
<ul style="list-style-type: none">• Mecanismos y herramientas de planeación del programa.• Los mecanismos para establecer y definir metas e indicadores.• El avance en el desarrollo de mecanismos de seguimiento y monitoreo del programa.• Las herramientas enfocadas a implementar y desarrollar una gestión para resultados.• El seguimiento e implementación de los resultados y recomendaciones de las evaluaciones externas realizadas.
Cobertura y focalización.
<ul style="list-style-type: none">• Cuantificación de la población potencial y objetivo, en términos geográficos, demográficos, por características particulares y por el tipo de beneficiario.• La existencia de métodos para cuantificar y determinar la población potencial y objetivo.• La población atendida respecto a la población potencial y objetivo, desglosando el análisis por las características socioeconómicas y/o niveles geográficos pertinentes.• La estrategia de cobertura y focalización del programa, señalando su efectividad.• El funcionamiento de los mecanismos de selección y focalización aplicados por el programa.
Operación.
<ul style="list-style-type: none">• La observancia de las reglas de operación y otra normatividad aplicable.• Las acciones de mejora y simplificación regulatoria realizadas en el programa.• Los mecanismos de organización y gestión.• La administración financiera de los recursos.• La eficacia, eficiencia y economía operativa del programa.• El cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y de productos.• La rendición de cuentas y difusión de información estratégica.
Percepción de la población objetivo.
<ul style="list-style-type: none">• Adecuada medición del nivel de satisfacción de la población objetivo en relación con los bienes y/o servicios entregados.• El nivel de percepción en la población atendida en el logro de los beneficios otorgados por el programa federal; y
Resultados.
<ul style="list-style-type: none">• Apropiaada medición de los resultados alcanzados en el ámbito de sus propósitos y fines; la calidad de las evaluaciones de impacto (a nivel de Fin y/o Propósito) considerando la metodología aplicada; el impacto logrado en el bienestar de la población, los resultados identificados, así como el uso y aplicación de los mismos; si el diseño y operación del programa federal permite realizar una evaluación de impacto rigurosa; la difusión de los resultados y evaluaciones del programa federal; y el empleo de la información generada para mejorar su desempeño.

Fuente: Elaboración propia con base en el DOF (2007a).

Los términos de referencia para la contratación de la evaluación de consistencia y resultados incluirán todos los aspectos señalados, así como una comparación con los resultados encontrados en la evaluación de consistencia y resultados que se haya efectuado con anterioridad. Para las evaluaciones de impacto, los términos de referencia estarán sujetos a la revisión y aprobación de la SHCP, la SFP y el CONEVAL, antes de la contratación de los evaluadores externos.

La evaluación de los programas nuevos.

Las dependencias y entidades justificarán con un diagnóstico, la inclusión de nuevos programas federales en el PPEF o la ampliación o modificación sustantiva de los programas existentes, precisando su impacto presupuestario y las fuentes de financiamiento. En éste se expondrá cómo la propuesta contribuirá al cumplimiento de los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad, las previsiones para la integración, operación de su padrón de beneficiarios y la MIR del programa. Se remitirá a la SHCP y al CONEVAL, al menos, con un mes de anticipación para su inclusión en el proyecto de presupuesto anual.¹¹⁵

Evaluaciones complementarias.

De acuerdo con los lineamientos la aplicación de evaluaciones complementarias a programas federales, se llevarán a cabo con el fin de mejorar su gestión y obtener evidencia adicional sobre su desempeño, será opcional, en función de las necesidades e intereses de las dependencias y entidades, siempre y cuando no se encuentren previstas en el PAE. Las propuestas y proyectos de evaluaciones complementarias, se presentarán ante el CONEVAL para su opinión.

Difusión de las evaluaciones y sus resultados.

En los lineamientos se establece que las dependencias y entidades pondrán a disposición del público, a través de sus respectivas páginas electrónicas y en un lugar visible y de fácil acceso, los documentos y resultados de to-

115 Durante el primer año de operación de los programas nuevos, serán sujetos de una evaluación en materia de diseño y durante el primer año de ejecución, se realizará un análisis del funcionamiento y operación de los mecanismos de elegibilidad para la selección de proyectos, beneficiarios y áreas geográficas en las que se ejecutará el programa, la integración y operación del padrón de beneficiarios, los mecanismos de atención del programa, la entrega o distribución del apoyo del programa; así como el registro de operaciones programáticas y presupuestarias, rendición de cuentas, transparencia y difusión de información y otros aspectos. Este análisis arrojará elementos para mejorar el diseño y la operación del programa nuevo. Véase (DOF, 2007a).

das las evaluaciones externas de sus programas federales. Esto incluye los objetivos estratégicos, el texto completo, el resumen ejecutivo y los anexos correspondientes de las evaluaciones; y en un apartado especial, los principales resultados; las reglas de operación vigentes y el convenio de compromisos de mejoramiento de la gestión para resultados. Esta información también estará disponible en el portal del SED.¹¹⁶

Sobre los indicadores.

Un indicador proporciona información sobre el nivel del logro alcanzado por el programa presupuestario en el cumplimiento de sus objetivos y metas. De acuerdo con el Artículo 27 de la LFPRH los “*indicadores de desempeño corresponderán a 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*”. El RLFPRH¹¹⁷ define las dimensiones del indicador como:

- a) *Cobertura*: Mide la proporción de atención sobre la demanda total que se alcanza con la producción del bien o servicio;
- b) *Eficiencia*: Mide la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados y los insumos o recursos utilizados para su producción;
- c) *Impacto económico y social*: Mide o valora el grado de transformación relativa, lograda en el sector objetivo económico o social, en términos de bienestar, oportunidades, condiciones de vida, desempeño económico y productivo, o características de una población objetivo o potencial;

116 El Artículo 27 de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la APF (2007), define que la información anterior deberá de publicarse en la página del SED. En este sentido, la página a la que se refería era al Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación Basado en Resultados (SIMEBR), que es una atribución que le corresponde a la SHCP, la SFP y el CONEVAL de acuerdo con los Lineamientos su propósito es proveer información actualizada y periódica sobre la utilización de los recursos asignados, los avances y el logro de resultados a las dependencias y entidades responsables de los programas federales. Éstas incorporarán al SIMEBR sus objetivos estratégicos, las características generales de los programas federales, la MIR de cada programa federal, los instrumentos de recolección de datos e información relevante del programa, los resultados de todas las evaluaciones, el convenio de compromisos de mejoramiento de la gestión para resultados, sus informes de avance; el avance del ejercicio presupuestario por programa, el padrón de beneficiarios por programa y otra información pertinente. Con la versión vigente del SED se establece el programa SISED, lo cual está en proceso de implementación. El sistema que está operando en el 2009 es el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH). Cabe aclarar que el 11 de diciembre del 2008, el Banco Mundial autorizó un préstamo por la cantidad de 17.2 millones de dólares para la implementación del proyecto de apoyo a la gestión y presupuesto para resultados destacando entre sus líneas el desarrollo de un Sistema de Información Integrado para la Gestión y Presupuestación para Resultados (SISED). Véase Banco Mundial (2008).

117 Artículo 25 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

- d) *Calidad*: Mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios públicos generados en la atención de la población objetivo, vinculándose con la satisfacción del usuario o beneficiario, y
- e) *Equidad*: Mide los elementos relativos al acceso, valoración, participación e impacto distributivo entre los grupos sociales o entre los géneros por la provisión de un bien o servicio.

Cuadro 26 TIPOS DE INDICADORES

Eficacia.

- **Miden el nivel de cumplimiento de los objetivos:**

- Porcentaje de desayunos escolares, respecto a los estudiantes inscritos anualmente, en escuelas seleccionadas para el programa.
- Número de recetas surtidas, respecto al número de recetas expedidas al año.

Eficiencia.

- **Relacionan productos con costos o insumos:**

- Costo promedio anual por consulta en el IMSS.
- Número de quejas atendidas por funcionario.

Calidad.

- **Evalúan atributos respecto a normas, referencias externas o satisfacción de los beneficiarios (usuarios):**

- Porcentaje de niños que consideran buenos o muy buenos los desayunos escolares.
- Características nutricionales de los desayunos escolares, en relación con la recomendación de expertos externos.

Economía.

- **Reflejan capacidad para generar y movilizar recursos financieros:**

- Porcentaje de ejecución del presupuesto asignado.
- Porcentaje de recuperación de créditos.

Fuente: Elaboración propia con base en el *DOF* (2007a).

Los indicadores deben cumplir con los siguientes criterios de calidad: *claridad* (preciso e inequívoco); *relevancia* (refleja una dimensión importante del logro del objetivo); *economía* (la información para generarlo está disponible a un costo razonable); *verificable* (puede verificarse independientemente); *conveniente* (permitirá la evaluación del desempeño); *significativo* (cada indicador provee información adicional para medir el desempeño en el nivel de objetivo particular). A manera de análisis, los indicadores plasmados en los lineamientos muestran una orientación estratégica, pero, lo esencial de este tipo de herramientas de medición es la importancia que les brinden y sobre todo, la utilidad de la información para la toma de decisiones. En este sentido, se plantea como la visión a largo plazo de los gestores públicos para mejorar el desempeño gubernamental, basados en la información que arrojen los indicadores.

Cuadro 27 INDICADORES PARA RESULTADOS

Origen	Nivel de Aplicación	Tipo	Ámbito de control	Alcance temporal de la meta	Vínculo con la MIR
Planeación Nacional					
PND y sus programas	Indicadores Nacionales	Estratégicos	Impacto final: Mejoramiento en las condiciones de la población objetivo.	Mediano y largo plazos	N.A.
Proceso presupuestarios					
PbR	Indicadores PEF (Dependencias y entidades)	Estratégicos	Impacto final: Mejoramiento en las condiciones de la población objetivo como resultado de los programas y acciones.	Mediano plazo	Fin
	Indicadores PEF (Dependencias y entidades)	Estratégicos	Impacto intermedio: Cambio en el estado de los beneficiarios resultado de un programa o acción pública específica.	Anual / mediano plazo	Propósito
	Indicadores UR's	Estratégicos	Productos: Bienes y servicios producidos o entregados y corresponden a un primer resultado de un programa o acción pública específica.	Anual	Componente
PbR/ PMG	Indicadores UR's	Estratégicos / Gestión	Procesos: Actividades vinculadas a la producción de bienes y servicios.	Anual	Actividad
PMG	Indicadores comunes a la APF (dependencias y entidades)	Gestión	Procesos: Actividades comunes para modernizar la gestión pública.	Mediano plazo	N.A.

Notas: De acuerdo con la Ley de Planeación, el mediano plazo corresponde al periodo sexenal.

UR's: Unidades Responsables. MIR: Matriz de Indicadores. N.A.: No Aplica.

Fuente: SHCP (2008a).

Las dimensiones de los indicadores se refieren al objetivo que mide el indicador, es decir, un indicador a nivel de fin mide la contribución del pro-

grama al logro o solución de un problema de desarrollo. La consecución de los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad, en el mediano o largo plazos, a este nivel se definen indicadores de eficacia; a nivel de propósito se verifica el cambio producido en la población objetivo, atribuible a la ejecución del programa presupuestario, aquí se prefieren los indicadores de eficacia y eficiencia. A nivel de componente se miden los bienes y servicios producidos y/o entregados a los beneficiarios, (cantidad y calidad necesaria) de acuerdo con los resultados esperados, en este caso se emplean indicadores de eficacia, eficiencia y calidad.

Los indicadores a nivel de actividades, permiten dar seguimiento a las actividades principales del programa presupuestario y para ello, se definen indicadores de eficiencia y economía. Para los niveles de fin, propósito y componente, se emplean indicadores estratégicos; para el nivel de actividad pueden ser estratégicos y/o de gestión. El segundo componente del SED –el PMG– emplea indicadores de gestión. De esta manera, a los impactos y productos les corresponden indicadores estratégicos y a los procesos, indicadores de gestión.

Es de destacarse, que a pesar de que el modelo de evaluación cuente con una serie de indicadores que abarquen todas las dimensiones de la acción pública, no son los indicadores los que fomentarán una gestión hacia resultados –forman parte de–. Para ello, se requiere de una visión integral, estratégica, donde el uso de mecanismos de medición, aunado a la perspectiva del Estado en mejorar la gobernanza actual, sean parte del funcionamiento gubernamental.

A manera de resumen, entre marzo y septiembre del 2007, la implantación del SED avanzó en las siguientes líneas:

- La publicación de los términos de referencia para llevar a cabo las evaluaciones de consistencia y resultados;
- La incorporación del PbR en el PND, señalando tanto el componente de mejora de la gestión, como el de evaluación de programas y políticas federales, y
- Cambios en la estructura programática, para identificar los programas presupuestarios y adicionarles la MIR, así como las metas en el PPEF 2008.

La primera evaluación que se aplica para todos los programas, es la evaluación de consistencia y resultados; con este propósito, el 30 de abril del 2007 se publicaron en el *DOF* los *Lineamientos de los términos de referen-*

cia para la evaluación de programas federales, que establecieron criterios homogéneos para la evaluación de los programas federales, con la finalidad de identificar las acciones y compromisos específicos a cargo de las dependencias y entidades para mejorar el desempeño de los mismos.

La modificación más importante ocurrió en la estructura programática para el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, con la introducción del programa presupuestario, como una categoría programática para organizar las asignaciones de recursos de acuerdo con una clasificación por grupos y modalidades. La categoría de programa presupuestario sustituyó a la de actividad institucional, con el propósito de vincular los elementos programáticos de objetivos e indicadores, con sus respectivas metas y propiciar la medición de resultados, así como la evaluación del desempeño. Desaparece la denominación otras actividades, que ahora se identifica claramente como el grupo de programas administrativos y de apoyo. La implantación de la evaluación, comienza con el grupo de programas de subsidios a los sectores social y privado o entidades federativas y municipios, identificados con las letras S y U dentro de la clave programática. Esta modificación se complementó con la emisión del Programa Anual de Evaluación 2008. (Véase Cuadro 28).

Como conclusión, los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas de la APF*, marcan diversos elementos importantes que las organizaciones públicas federales, deberán tomar en consideración al momento de iniciar sus respectivas evaluaciones; sobre todo, es el marco de referencia emanado de las diversas disposiciones legales que se presentaron en lo que va de la administración 2006-2012.

3.4. Última versión del SED (2008).

En junio del 2008 la SHCP, presentó otra versión del SED.¹¹⁸ En este documento se incorporó el concepto de Gestión por Resultados (GxR), definida como un “*modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos*” (SHCP, 2008a: 13). Dentro de este modelo se incorpora el Presupuesto basado en Resultados (PbR) como un componente de la GxR que consiste en un “*conjunto de actividades y herramientas que permite apoyar las decisiones presupuestarias en información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre resultados del ejercicio de los recursos públicos y que motiva a las instituciones a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público federal y promover una más adecuada rendición de cuentas*” (SHCP, 2008a: 16).

118 Aunado a esta versión del SED, se expuso una nueva versión en diciembre de 2008. Cabe aclarar que la versión de diciembre fungió como complemento derivado de la información emanada en la Exposición de Motivos del PPEF 2009. Véase SHCP (2008b).

Cuadro 28

MODALIDADES DE PROGRAMAS FEDERALES EN LA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA

Grupo	Modalidades	
Gasto programable		
Subsidios: Sectores social y privado o entidades federativas y municipios.	S	Sujetos a reglas de operación.
	U	Otros subsidios.
Desempeño de las funciones	E	Prestación de servicios públicos.
	B	Provisión de bienes públicos.
	P	Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas.
	F	Promoción y fomento.
	G	Regulación y supervisión.
	A	Funciones de las fuerzas armadas.
	R	Específicos.
Administrativos y del apoyo	K	Proyectos de inversión.
	M	Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional
Compromisos del Gobierno Federal	O	Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión.
	L	Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional.
Obligaciones del Gobierno Federal	N	Desastres naturales.
	J	Pensiones y jubilaciones.
	T	Aportaciones a la seguridad social.
	Y	Aportaciones a fondos de estabilización.
Programas gasto federalizado	Z	Aportaciones a fondos de inversión y reestructura de pensiones.
	I	Gasto federalizado.
Gasto no programable	C	Participaciones a entidades federativas y municipios.
	D	Costo financiamiento, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca.
	H	Adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS)

Fuente: SHCP (2008b).

En este sentido, el SED permite realizar el “*seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la APF para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el PND y los programas que se derivan de éste*” (SHCP, 2008a: 19). El SED cuenta con dos componentes:

1. *Evaluación de las políticas públicas y programas presupuestarios.* Este componente tiene como propósito verificar el grado de cumplimiento de objetivos y metas, a partir del uso de indicadores.

Para ello, en el proceso de planeación se alinearon los objetivos de los programas sectoriales con los del PND; para la etapa de programación, éstos se reflejan en indicadores estratégicos y de gestión, que se traducirán en metas, de acuerdo a los recursos presupuestales que se les asignen durante la presupuestación. En la siguiente fase, el ejercicio de los recursos se verificará conforme a las *Reglas de Operación (ROP)* de cada programa, incluyendo las MIR. Los indicadores se reportan de acuerdo a su periodicidad durante el ejercicio fiscal para alimentar el sistema de monitoreo, junto a los reportes trimestrales y finales (Cuenta Pública), paralelamente, se sistematizan los resultados de las evaluaciones en el Portal Aplicativo de la SHCP (PASH), que podrán consultar los usuarios con clave de acceso. La información sobre el desempeño de los programas presupuestarios permitirá mejorar las políticas y programas públicos en el mediano plazo, tomar decisiones presupuestales, fortalecer la rendición de cuentas, transparentar el uso de recursos públicos y elevar la calidad del gasto. (Véase Cuadro 29).

2. *Gestión para la calidad del gasto.* Este componente está enfocado, en la mejora del funcionamiento de las instituciones y en sus resultados.

Esto es, promover la eficiencia, la eficacia, la modernización en la prestación de servicios, la productividad en el desempeño de sus funciones y la reducción de los gastos de operación. El PND en su Eje rector número 5. Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable, establece entre sus objetivos: “*mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos*”. (Poder Ejecutivo Federal, 2007). Por lo tanto, este mecanismo del SED será la vertiente para el cumplimiento del eje rector anterior. En este sentido,

la SFP implementará el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en la APF, con el propósito de *“realizar mejoras de mediano plazo que orienten sistemáticamente la gestión de las instituciones públicas al logro de resultados ... su finalidad última es contribuir con información sobre el desempeño y la gestión institucional, tanto para la toma de decisiones presupuestales como para la mejora de las políticas, programas y la rendición de cuentas, con una ponderación objetiva de los resultados alcanzados y esperados de las actividades institucionales”* (SFP, 2008).

Cuadro 29
DESCRIPCIÓN DE LOS ELEMENTOS METODOLÓGICOS
DEL COMPONENTE DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS
Y POLÍTICAS PÚBLICAS DEL SED

Elemento	Descripción
Objetivos	Objetivos estratégicos del PND y programas derivados de éste. Objetivos estratégicos de las dependencias y entidades.
Indicadores	Indicadores estratégicos de programas sociales, e Indicadores estratégicos y de gestión de los programas presupuestarios.
Metas	Metas de largo plazo establecidas por el Ejecutivo Federal*. Metas de los objetivos de los programas presupuestarios.
Reglas de Operación	Reglas de operación orientadas a resultados de los programas presupuestarios sujetos a ellas.
Seguimiento	Monitoreo del avance del ejercicio presupuestario, cumplimiento de objetivos y metas. Atención a los compromisos de mejoras.
Evaluación	Evaluación de programas y políticas públicas. Evaluación permanente del desempeño de las instituciones.
Información de desempeño	Información resultante del proceso, integrada en el PASH** accesible para diversos usuarios.

* En el caso de la actual Administración, se trata de las metas establecidas en el proyecto “Visión 2030: el México que queremos”.

** PASH: Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Fuente: Adaptado de la SHCP (2008a).

El PMG tiene dos componentes: el programa marco que se aplicará en diversas áreas estratégicas de la APF (planeación, mejora regulatoria, calidad de procesos y servicios públicos, gobierno electrónico, austeridad y disciplina del gasto) y el componente dinámico, que en función de los resultados de las evaluaciones internas y externas, consistirá en acciones diferenciadas para cada dependencia y entidad. Adicionalmente, el paquete de reformas hacendarias del 2007 incluyó el establecimiento del *Programa de Mediano Plazo (PMP)* para “*promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública de la APF, a través de acciones que modernicen y mejoren la prestación de los servicios públicos, promuevan la productividad en el desempeño de las funciones de las dependencias y entidades y reduzcan gastos de operación*”.¹¹⁹ (Véase Cuadro 30)

El PMP establecerá compromisos de resultados y medidas presupuestarias para generar un ahorro acumulado al 2012 del 20% del gasto de operación y administrativo del Gobierno Federal. Esta estrategia se incorporó como un artículo transitorio en la reforma hacendaria y en algunos documentos, como el de junio de 2008, figura como pieza central del SED en el apartado de gestión para la calidad del gasto (SHCP, 2008b).

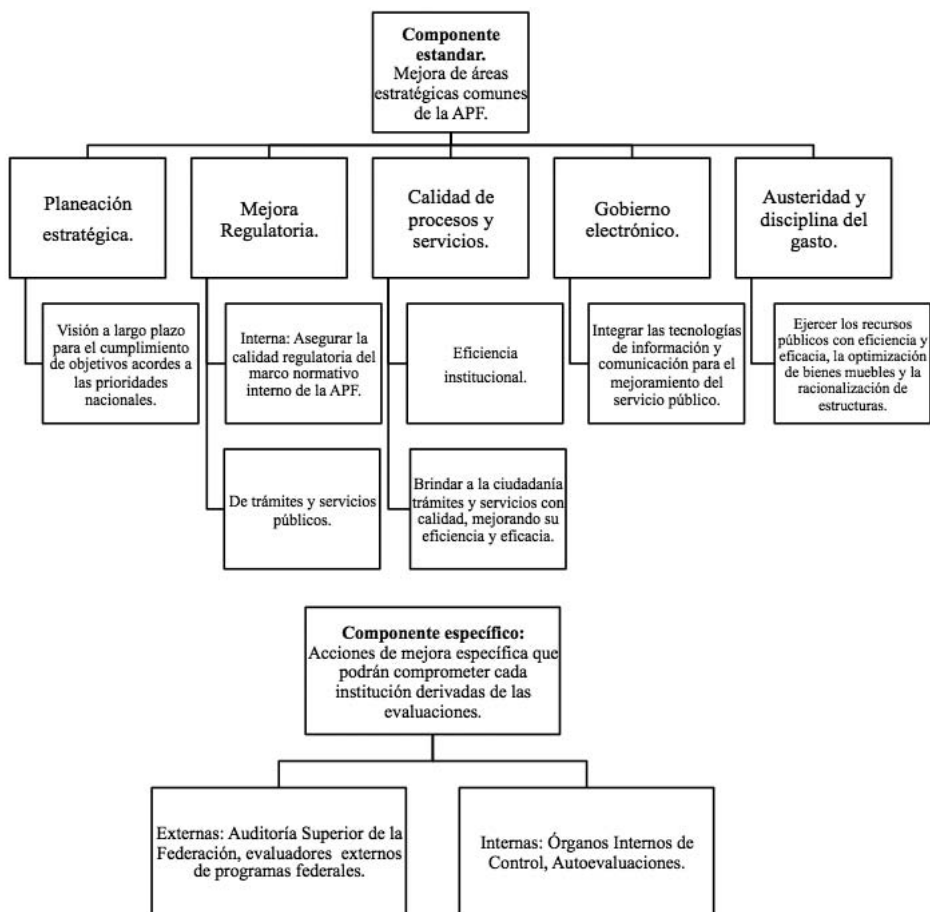
En síntesis, se puede destacar que la versión vigente del SED, cuenta con elementos importantes para el desempeño de la APF (GxR, PbR, SED), el reto actual sería la manera en que dichos elementos se implementan y dan resultados, sobre todo, la voluntad del servidor público mexicano en adoptar estas medidas y las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. Ante lo expuesto, ¿toda esta normatividad garantiza una eficaz, eficiente y efectiva política de evaluación en México? En este sentido, se puede apreciar que, si bien se encuentra institucionalizado legalmente el proceso de gestión orientado a resultados, para lograr dicho fin se requiere de una visión y cultura de evaluación institucionalizada por completo, es decir, en términos de Bustelo (2009) son prácticas evaluativas, acervo bibliográfico, formación específica y de especialización, grupos de evaluación, entre otras. Lo cual indica que nuestro país está iniciando con este proceso y que en las experiencias latinoamericanas (Chile, Colombia, Brasil), este proceso ha sido de forma gradual y se va fortaleciendo una política de evaluación con el paso del tiempo. Por lo tanto, se requiere voluntad política y continuidad de estos procesos de modernización.

En este contexto, ¿cuáles son las condiciones básicas para implementar con un enfoque de resultados el SED? De inicio, se requiere que el servi-

119 LFPRH, artículo 61 y 2° Transitorio, reforma publicada en el *DOF* el 1° de octubre de 2007.

El sector público mexicano contemple el enfoque de evaluar en vez de auditar las acciones. Este paradigma tradicional en México –que en su tiempo dio resultados– es necesario rediseñarlo con un concepto más amplio y completo: *evaluación del desempeño*. En base a lo anterior, es necesario que el Estado mexicano contemple este modelo de gestión como parte integral de la AP, en el sentido de que cada acción planeada y presupuestada, tenga como finalidad el generar impactos sociales.

Cuadro 30 PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN (PMG)



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de la Función Pública (2008).

En otras palabras, puede existir un modelo de gestión con los mejores elementos posibles, los cuales han dado resultados en distintas culturas, diferentes países, pero la realidad es que si no existen actores que tengan la visión y voluntad de llevarlo eficazmente a la práctica, difícilmente generará desarrollo en la nación.

3.5. El SED en entidades federativas y municipios.

Como se destacó en el apartado anterior, el SED forma parte de un modelo de gestión que busca orientar a la AP hacia resultados. Pero como se puntualizó, no es el SED ni ningún otro modelo de gestión quien orientará automáticamente las acciones gubernamentales a impactos sociales. Lo primordial es un cambio en la cultura y visión de la gestión pública mexicana. Se pudo observar en las etapas políticas de nuestro país (1976-2006), que la AP en México ha actuado de manera tradicional (deficiente, sin impactos) y que a pesar de que se presentó la alternancia política en el año 2000, no se ha coadyuvado a contar con una gestión eficaz que promueva mayor desarrollo en la nación. En este contexto, es interesante resaltar la funcionalidad de dicho sistema de evaluación en los tres órdenes de gobierno y la manera en que los gobiernos subnacionales en México, adoptaran el liderazgo para su implementación.

Una de las reformas, directamente relacionadas con la evaluación del desempeño en entidades federativas y el D.F., son las adiciones a los artículos 116 y 122 de la Constitución, para que las legislaturas de los estados y del D.F., cuenten con *entidades estatales de fiscalización*, órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Deberán aplicar los mismos principios de fiscalización de la ASF: posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.¹²⁰ En el caso específico del Artículo 134 constitucional, se incorpora el compromiso de la *evaluación del ejercicio de los recursos de que dispongan la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones, por instancias técnicas federales y locales*. Esto significa su establecimiento en todas las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios.

120 Adicionalmente a lo anterior, se reformó el artículo 49 constitucional para fortalecer las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, con el fin de realizar auditorías y emitir recomendaciones sobre los recursos federales que ejercen las entidades federativas y municipios, distintos a participaciones; aclarando, que estos recursos federales sujetos a fiscalización por parte de la ASF incluyen las aportaciones del Ramo 33, el gasto reasignado y los subsidios a entidades federativas. Véase SHCP (2008c).

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en su Artículo 49, fracción V, establece la obligación de las entidades federativas, municipios y el D.F., de ejercer los recursos de aportaciones federales con base en la evaluación del desempeño que marca el Artículo 110 de la LFPRH,¹²¹ así mismo, dichos recursos deberán ser evaluados con base en indicadores, por instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejerzan, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la presente Ley. Los resultados de las evaluaciones deberán ser informados en los términos del Artículo 48 de la presente.¹²²

Modificaciones recientes en el marco del federalismo.

En el marco de la reforma constitucional, el 21 de enero del 2008 se publicaron en el *DOF*, los Lineamientos Generales para la Entrega de los Recursos del Ramo 33 (*DOF*, 2008a), donde se nombran las dependencias coordinadoras de los fondos del Ramo 33, la mecánica para el establecimiento de los indicadores de resultados derivados del ejercicio de estos recursos y el formato para que las entidades federativas y municipios, reporten el ejercicio y la evaluación de cada fondo. El complemento se publicó el 25 de febrero del 2008 en el *DOF*, bajo el título de Lineamientos para Informar sobre el Ejercicio, Destino y Resultados de los Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas. En estos lineamientos se establece que las entidades federativas, sus municipios y demarcaciones territoriales del D.F., así como sus administraciones públicas paraestatales, deberán informar de manera trimestral, a través del sistema electrónico de la SHCP, lo relacionado con el ejercicio, destino y resultado de los recursos federales, que les sean transferidos por concepto de aportaciones federales, convenios de coordinación en materia de descentralización o reasignación y subsidios. De la misma manera, se reportarán los resultados de las evaluaciones, que se lleven a cabo, sobre los resultados de la aplicación de los recursos (*DOF*, 2008b).

121 La Secretaría realizará bimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades. Las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por la Función Pública y las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados. Para efectos del párrafo anterior, el Ejecutivo Federal enviará bimestralmente a la Cámara de Diputados la información necesaria, con desglose mensual. Véase artículo 110 de la LFPRH.

122 Los estados, el Distrito Federal, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, publicaran los informes a que se refiere el párrafo primero de este artículo en los órganos locales oficiales de difusión y los pondrán a disposición del público en general a través de sus respectivas páginas electrónicas de Internet o de otros medios locales de difusión. Véase artículo 48 de la LCF.

El 31 de marzo del 2008 se emitió el *Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del SED*. Éste precisa las disposiciones generales y específicas del SED, en materia de planeación, programación, presupuestación, seguimiento, monitoreo e informes del ejercicio presupuestario y evaluación. En términos generales se trata de las mismas disposiciones emitidas en los lineamientos, pero ahora incluye previsiones para la evaluación de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y en la LFPRH (DOF, 2000c).

Ahora bien, en marzo del 2009 la SHCP emitió los indicadores de desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33 (SHCP, 2009). Dicha disposición establece las bases para el funcionamiento de los indicadores, destacando las responsabilidades, el seguimiento e integración de las fichas técnicas de cada indicador, y la capacitación que la SHCP brindará a las entidades federativas. Cabe destacar que dentro de esta disposición se enmarca la propuesta de los indicadores de cada fondo que conforma el Ramo 33: FAEB, FAETA, FAM, FASSA, FASP, FAIS, FORTAMUNDF y FAFEF.

En resumen, las principales disposiciones de las reformas en materia de evaluación del gasto federalizado consisten en lo siguiente (SHCP, 2008c):

- Que el gasto federalizado (aportaciones federales del Ramo 33, el gasto reasignado y los subsidios a entidades federativas), se sujete a evaluaciones con base en indicadores de resultados y metas. De esta manera el gasto federalizado, que constituye aproximadamente el 50% del gasto programable del presupuesto federal, estará sujeto a resultados (SHCP, 2007c);
- Que la evaluación del gasto federalizado se realice por instancias independientes a nivel local, con el fin de respetar la autonomía estatal;
- Los resultados del gasto federalizado se reporten en los informes de finanzas públicas federales, así como en el ámbito local, y
- El gasto que realicen los Estados con sus propios recursos (participaciones y otros ingresos propios) se sujeten a mecanismos del PbR y a evaluaciones del desempeño por instancias independientes a nivel local.

Como se puede observar en el punto anterior, *todo gobierno deberá implementar evaluaciones del desempeño*. En este sentido, ¿cuáles son las capacidades de evaluación de las entidades federativas y los municipios? Ante

esta situación, inicia el reto para las entidades federativas y municipios en rediseñar su gestión e incluir sistemas de evaluación basados en resultados e impactos sociales.

Un punto importante que hay que destacar, es el hecho de que la versión vigente del SED, exime la respectiva evaluación de las participaciones federales, “*la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y la LFPRH, establecen la obligación de evaluar los resultados obtenidos con los recursos del gasto federalizado –esto no aplica a las participaciones federales, al ser recursos que los gobiernos de las entidades federativas y municipios ejercen y evalúan en los términos de las disposiciones locales–*” (SHCP, 2008a: 61). Se entiende, de ante mano, por el hecho de que dichos recursos son recaudados por las mismas entidades y municipios, tienen todo el derecho de ejercerlos en base a sus prioridades. Sin embargo y aunado al comentario anterior, las participaciones federales siguen siendo recursos públicos, lo que conlleva a que también se evalúen los resultados de su ejecución. En este sentido, la propia *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* lo enmarca en el Artículo 134 que establece: “*los recursos económicos de que dispongan la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados*”.

Por lo tanto, la opción viable a este escenario, es la aplicación de un sistema de evaluación integral, donde se incluya la respectiva evaluación de todos los programas incluidos en el presupuesto de egresos del gobierno subnacional y no sólo contemplar el gasto federalizado.¹²³ En un aspecto práctico, a nivel de entidad federativa y municipio, los recursos ejercidos derivados del Gobierno Federal y sus ingresos que recaban propiamente, no se evalúan, se auditan. Es decir, se fiscaliza la ejecución del gasto, más no se evalúa en términos de conocer el impacto generado. Su metodología de revisión, se refiere al cumplimiento con las bases de operación de cada programa federal y los requisitos de cada fondo, y en el caso de sus ingre-

123 Con base en este punto, al ejecutar las participaciones federales deben de contar con mecanismos de medición basado en resultados; de esta manera las entidades y municipios puedan identificar el impacto generado con dichos recursos. Si bien, la importancia central de las participaciones federales radica en que estos ingresos son fungibles, es decir, su destino no está condicionado a cumplir con ciertos programas federales como son el Ramo 33, por lo que su monto es de especial trascendencia para que los estados y municipios puedan cumplir cabalmente con sus compromisos de gasto (gasto corriente, programas municipales y obra pública local). Por tal motivo, el comportamiento de estos recursos determina en gran medida la solvencia y liquidez financiera de los gobiernos. Sin embargo, en la práctica las participaciones federales se ejercen mediante programas (que por consecuencia tienen un objetivo o fin social). Por lo tanto, su respectiva medición apoyaría a mejorar el desempeño de dichos programas. Entrevista con la Mtra. Rosa María Pineda Almazán.

propios, el cumplir con las normas técnicas locales. Por lo tanto, es notoria la nula visión de conocer el beneficio de cada recurso invertido en la sociedad, así como su respectivo impacto social.¹²⁴

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, entregado por el Ejecutivo Federal, contempla recursos por concepto de Gasto Federal Descentralizado (Gasto Federalizado), que ascienden a 901 mil 787 millones de pesos, cifra que muestra un aumento en términos reales de 3.7% con respecto al monto aprobado para el Ejercicio Fiscal 2008 (Cámara de Diputados, 2008b). (Véase Cuadro 31).

En la estructura de participación relativa, la mayor parte la absorben las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33), con el 49.7% (incluyendo 5.5 de Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos: Ramo 25); en segundo orden de importancia se encuentra el rubro de Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (Ramo 28), con el 48.4% y en tercer lugar con el 1.9% los recursos englobados en “Otros conceptos” (Cámara de Diputados, 2008b).¹²⁵

Como se mencionó anteriormente, el gasto federalizado para este 2009, está en proceso de integrarse a sistemas de evaluación del desempeño, o al menos, eso es lo que las leyes federales indican. Sin embargo, ¿las participaciones federales, qué impacto generan en los estados y municipios?, o bien, ¿cuáles han sido los beneficios que han generado con estos recursos? Por lo tanto, un reto actual de los gobiernos subnacionales en México, es promover un sistema integral de evaluación del desempeño, donde se incluya la evaluación por resultados a todos y cada uno de los programas provenientes de su presupuesto de egresos y sobre todo, cumplir con las nuevas disposiciones marcadas en un contexto federal y a nivel constitucional.

124 Al igual que las Entidades Federativas, los municipios mexicanos auditan el ejercicio del gasto público. Es notoria la ausencia de instrumentos de evaluación en gobiernos locales; si bien, existen algunos ejemplos de este tipo de prácticas, se enfocan únicamente a la medición de sus programas normales, no incluyen una visión en resultados e impactos en los recursos que reciben del sector federal, sólo cumplen con la normatividad y reglas de operación de cada fondo. Ahora con la nueva normatividad federal, se prevé un cambio en la manera de ejercer el gasto federalizado por parte de los gobiernos subnacionales en México.

125 El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, destaca asimismo que las Entidades Federativas recibirán durante el ejercicio fiscal los recursos relativos a convenios de coordinación en materia de descentralización y de reasignación, en función de la firma de los convenios respectivos entre la Federación y los gobernantes estatales; conforme a lo que establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, podrán recibir recursos adicionales, resultado los ingresos derivados de los excedentes de exportación de petróleo dependiendo de la evolución de los ingresos durante el ejercicio 2009. Adicionalmente al Gasto Descentralizado, en el Proyecto del Ejecutivo, se reportan recursos por 192 mil 765.0 millones de pesos para programas y proyectos de inversión para las entidades federativas, registrados en la cartera que integra y administra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dicha cifra muestra una tasa de crecimiento del 52.4 por ciento con respecto al aprobado para el ejercicio 2008 por este mismo concepto. Véase Cámara de Diputados (2008b).

Cuadro 31
PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA
FEDERACIÓN 2009. GASTO FEDERAL DESCENTRALIZADO
(MILLONES DE PESOS A PRECIOS CONSTANTES DEL 2009)

CONCEPTO	2008 ^a	2009 ^a	Valor real
			2009p/ 2008 ^a
TOTAL ¹	869,241.00	901,787.00	3.7
Ramo 28			
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios ²	419,390.30	436,670.90	4.1
Ramo 33	431,539.30	447,760.40	3.8
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal. ³	258,042.00	269,969.00	4.6
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.	46,109.50	48,617.80	5.4
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.	40,137.50	40,520.30	1
Fondo de Aportaciones Múltiples.	13,068.80	13,193.40	1
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal.	41,137.70	41,530.10	1
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal.	6,288.30	6,916.80	10
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.	4,278.50	4,321.60	1
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.	22,477.00	22,691.40	1
Otros conceptos⁴	18,311.40	17,355.70	-5.2
Partida Informativa:			
Ramo 25			
Prevs. y Aports para Educación Básica y Normal, Tecnológica y de Adultos	43,659.90	49,636.40	13.7

a = aprobado.

p = proyecto.

1. Incluye aportaciones al ISSSTE-FOVISSSTE.
2. Incluye recursos del Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN).
3. Incluye Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos (Ramo 25).
4. Se refiere a recursos correspondientes a Programas Regionales, Fondos Metropolitanos, Fondo Regional, Fondo para Modernización de los Municipios y otros subsidios que se entregan a las Entidades Federativas para impulsar el desarrollo regional y las labores de fiscalización, así como para fortalecer la seguridad pública. En 2009 el proyecto también considera los recursos para las Zonas de la Frontera Norte.

Fuente: Cámara de Diputados (2008b).

En resumen, se ha visto hasta el momento, que se ha buscado lograr una evaluación integral de los resultados de la gestión pública en términos de eficiencia, eficacia y productividad, articulando el gasto público, los programas y metas de los sectores con los principales objetivos y políticas de gobierno, por lo que puede decirse que se tiene la intención en un contexto federal. Así mismo, durante este nivel de gobierno, es notoria la visión por mejorar la gobernabilidad actual, utilizando como herramienta un sistema de evaluación del desempeño.¹²⁶

Las iniciativas presentadas anteriormente, son del ámbito de las entidades y dependencias de la APF, con sus niveles de estrategias, programas, proyectos y actividades. El sistema federal mexicano otorga a los niveles subnacionales amplios márgenes de autonomía. Por lo tanto, en torno a la evaluación de la gestión, cada gobierno estatal diseña sus iniciativas en base a sus capacidades institucionales y con la estructura operativa y técnica con la que cuenta, además en coordinación con el Gobierno Federal.¹²⁷ Se pueden citar como ejemplos de sistemas de evaluación en entidades federativas en México: el sistema de seguimiento y evaluación de impacto de la gestión pública del Estado de Zacatecas, orientado a la rendición de cuentas, a la asignación eficiente de recursos y al aprendizaje; el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño de Puebla (SEDEP), cuyo objetivo es evaluar la gestión gubernamental para conocer los recursos invertidos y el impacto social alcanzado.¹²⁸

126 En lo que va de la administración federal (2007-2009) se ha visto la intención por iniciar la cultura de evaluación en un nivel federal; sin embargo, como la experiencia vivida en el sexenio del ex presidente Miguel de la Madrid, que dejaron a un lado la modernización administrativa del país por buscar un saneamiento de las finanzas públicas, es necesario que los funcionarios públicos actuales no dejen a la deriva el trabajo realizado. Una ventaja es que el SED ya está institucionalizado jurídicamente (a diferencia del periodo del Presidente de la Madrid), lo cual obliga a cumplir con sus elementos. La idea es fortalecer lo hecho hasta el momento y continuar con un desarrollo intenso en este tema.

127 Desde hace algunas décadas se han emprendido iniciativas para el fortalecimiento de la gestión hacendaria en las entidades y municipios, orientadas a fortalecer el pacto fiscal de la federación. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) ha liderado varias de ellas: gestión tributaria eficiente y con equidad; manejo adecuado de la deuda pública; rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio del gasto, el presupuesto por programas, entre otros. Véase Medina (2007).

128 Otro ejemplo sería el Gobierno del Estado de México, ya que desde hace algunos años, con una interesante iniciativa en la que, mediante un convenio, la Secretaría de la Contraloría del Gobierno acuerda con 120 municipios del Estado, colaboración técnica para el fortalecimiento del sistema municipal de control y evaluación de la gestión pública, simplificación administrativa y transparencia. En la temática de transparencia y el acceso a la información caracterizan al sistema de evaluación de la acción gubernamental en el Estado de Guanajuato. El Estado de Guerrero está en fase de ajuste de su estructura programático-presupuestal como parte del proceso de diseño del Presupuesto por Resultados. Véase Medina (2007).

En sectores como educación y salud, existen instancias encargadas de la coordinación de la evaluación entre el nivel federal y el subnacional, entre otras, el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, creado en el año 2002; el Consejo Nacional de Salud (1995), que en el año 1996 definió un conjunto de 71 indicadores de resultados para aplicarse a niveles subnacionales, que posteriormente se fue ajustando en el proceso de validación. Además, las delegaciones estatales de instituciones como la SEDESOL, otorgan asistencia técnica a los gobiernos para realizar seguimiento y evaluación de la gestión vinculada a dichas instancias (Medina, 2007).

Es interesante dar a conocer el caso del Estado de Sinaloa, ya que define puntualmente la importancia en su gestión, políticas públicas y su evaluación. En este sentido, Sinaloa se ha caracterizado por una división importante en estos términos, definiendo dos tipos de indicadores: gestión (interno) y estratégicos (programas y políticas), todo englobado en un sistema de indicadores estatal es (una estructura similar al SED). Resulta interesante destacar que esta entidad cuenta con un referente conceptual en la relación entre gestión, políticas públicas y evaluación.¹²⁹ Se puede observar que a diferencia del SED federal, Sinaloa no cuenta con un marco institucional definido para darle continuidad a lo anterior. Por lo tanto, un reto para este estado es reformar sus leyes locales para fortalecer dicho sistema, aunado a la utilización de evaluaciones externas. De otra manera, cualquier decisión política en un futuro puede terminar con este esfuerzo.

Comentarios finales.

Se aprecia a nivel de las entidades federativas, la implementación de iniciativas de monitoreo y evaluación, similares a las existentes en el nivel federal.¹³⁰ Sin embargo, carecen de mecanismos institucionales, en cuanto a la evaluación de resultados. Dichas iniciativas, han partido de la visión de integrar sistemas de evaluación y monitoreo a las acciones gubernamenta-

129 Cabe destacar que el gobierno del estado de Sinaloa apoya a los municipios de su jurisdicción en asesorías y apoyo técnico. Por lo tanto, brinda plena autonomía a sus municipios para que ellos mismos fomenten un sistema de evaluación del desempeño acorde a sus necesidades y prioridades. Entrevista con el Mtro. César Valenzuela, Subsecretario de Reforma Administrativa del Gobierno del Estado de Sinaloa, dentro del Seminario Internacional de Evaluación de Políticas Públicas: diagnóstico, retos y experiencias para México, los días 8 al 10 de julio del 2009, El Colegio de la Frontera Norte (El Colef).

130 Es importante destacar que si bien, existen referencias en un nivel estatal y municipal de sistemas de evaluación, no es común los casos de que estos órdenes de gobierno utilicen evaluaciones externas como apoyo para la toma de decisiones; aunado, a un deficiente diseño de programas públicos que imposibilita la oportunidad de evaluar interna y externamente el desempeño gubernamental.

les; destaca, que no han modificado su Constitución y leyes locales con el fin de institucionalizar jurídicamente la evaluación del desempeño.¹³¹

Es de destacarse, que la esencia del SED, cumple con elementos importantes –utilizados en un contexto internacional– que pueden fomentar una mayor capacidad institucional. Como parte inicial, es la evaluación de la gestión interna mediante los indicadores de gestión. Una segunda parte sería la evaluación de los programas y políticas. Todo lo anterior englobado en el marco de la GxR-PbR, que son el pilar fundamental de gestión de las actuales modificaciones administrativas de la APF. Sin embargo, uno de los grandes retos del SED, es el de realizar verdaderas y objetivas evaluaciones en ambos niveles de gestión (institucionales, programas y políticas) y a su vez, lograr la articulación de estas modalidades para generar una mayor capacidad gubernamental en el sector público federal.

Como se mencionó a principios de este capítulo, tiene poco tiempo el desarrollo del SEA que hasta la fecha (2009) ha sido ejecutado en el ámbito federal, aunque existan reportes institucionales de los avances y resultados de las primeras evaluaciones utilizando el SED. Como opinión personal sería muy apresurado el realizar un análisis preciso, en cuanto a los resultados de la gestión, programas, políticas y más aún, del impacto e institucionalización efectiva del SED en la nación. Ahora bien, se puede corroborar que el SED despertó grandes expectativas e implicó atender diversos problemas estructurales de la evaluación en México, destacando la diversidad de leyes en materia de gestión y evaluación del desempeño, que fueron reformadas para fortalecer al SED jurídicamente. Se debe contemplar en este aspecto, la responsabilidad de funciones que tanto CONEVAL, la SHCP y la SFP tienen en cuanto al enfoque de gestión por resultados (GxR, PbR, SED) y los indicadores de desempeño en la APF.

Ante lo expuesto, se puede confirmar la visión del Gobierno Federal mexicano en institucionalizar el SED en los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, resaltan las siguientes interrogantes respecto a esta temática ¿de qué manera los estados y municipios cumplirán con dicha normatividad? Como se definió, existen entidades federativas que cuentan con sistemas de medición y evaluación del desempeño, aclarando, que no incluyen un enfoque en resultados del gasto federalizado que reciben, aspectos que la normati-

131 Una ventaja del marco jurídico que sostiene al SED, es el hecho de que los 3 órdenes de gobierno deberán de evaluar su ejercicio con base en resultados. Por lo tanto, obliga a que las entidades y gobiernos locales inicien el trabajo legislativo para institucionalizar la evaluación por resultados en su jurisdicción. Por consecuencia, se entiende que antes de que concluya esta década las entidades y municipios deberán de tener un marco normativo acorde al SED.

vidad ya establece.¹³² Por lo tanto, ¿cómo identifica el Gobierno Federal que los recursos que transfiere a las entidades federativas y municipios generan valor público, o si estos recursos realmente se utilizan para beneficio social? o, ¿cuáles son los retos de trascender de la cultura del ejercicio de los recursos a una cultura de evaluación, y su institucionalización bajo un enfoque de gestión intergubernamental?

Cuadro 32 **COMPARATIVO DE EXPERIENCIAS DE EVALUACIÓN** **MÉXICO-CHILE**

Chile	México
Diagnósticos integrales, estratégicos.	Diagnósticos parciales.
Voluntad política.	Escasa voluntad política para promover cambios.
Construcción eficaz de políticas públicas.	Políticas públicas deficientes.
Evaluación, seguimiento y rediseño de políticas.	Monitoreo del ejercicio de recursos públicos.
Prioridad en la búsqueda de valor público.	Ausencia de valor público.
Continuidad y fortalecimiento a modelos de gestión.	Nula continuidad a modelos de gestión.
Institucionalización efectiva de políticas de evaluación.	Escasa institucionalización de políticas de evaluación.
Evaluación de impactos y transversal.	Evaluación confundida con el control del gasto.
Descentralización.	Centralismo.
Visión estratégica y para el desarrollo.	Visión tradicional de la AP.
Participación continua de la academia.	Escasa participación académica.

Fuente: Elaboración propia.

¹³² La manera de evaluar (auditar) el gasto federalizado que reciben las entidades federativas y los municipios es una adecuación de la normatividad federal con base en el contexto local; es decir, cumplen con los requisitos de comprobación de los fondos en distintos aspectos (fiscales y administrativos), sin embargo, debido a que los fondos federales vienen etiquetados en base al criterio del mismo sector federal, gran parte de los recursos se “ejercen” por “ejercer” sin tomar en consideración la utilidad y por supuesto finalidad e impacto de dichos recursos. Entrevista con la Mtra. Rosa María Pineda Almázan.

La respuesta inmediata a la interrogante anterior, desata un problema de gran impacto para la nación, debido, a la gran cantidad de recursos que destina a las entidades federativas y a los municipios del país (véase Cuadro 31) y que dichos recursos, no fomenten hasta la fecha un mayor desarrollo en el país. En un contexto municipal, este nivel de gobierno cuenta con debilidades institucionales y de gestión que han llevado a los municipios a endeudamiento, ineficiencia gubernamental, corrupción, programas y políticas públicas sin impacto y deslegitimación ciudadana. Se puede concluir que actualmente en México, resulta evidente la situación que prevalece en los gobiernos locales, por lo que la falta de capacidad institucional prevaleciente, aunada a la crisis económica internacional y sus consecuencias en nuestro país, han generado que los gobiernos municipales reciban menos recursos por parte de la federación y, por consecuencia, se debiliten aún más sus funciones como gobierno municipal.¹³³

Uno de los mayores desafíos para los gobiernos locales, en un contexto de crisis financiera y de capacidad institucional es lograr un rediseño, el cambiar su enfoque tradicional de gestión (normativo, jerárquico, ineficiente) por un enfoque en base a resultados e impacto social, pero derivado también de un cambio en el Gobierno Federal mexicano. Es decir, si no cambia el control, autoritarismo y centralismo del Gobierno Federal, será difícil avanzar en una política intergubernamental de evaluación estratégica, integral y transversal (véase Cuadro 32), los cuales, son elementos de la NGP capaces de incrementar las capacidades de los gobiernos locales en México.

Aunado a lo expuesto y basados en la normatividad federal que exige la evaluación de resultados en los tres órdenes de gobierno, se justifica aún más este cambio institucional en el gobierno municipal mexicano, el cual deberá contemplar en su gestión mecanismos de evaluación del desempeño

133 La Secretaría de Finanzas del gobierno del estado de Guanajuato, informó que los 46 municipios recibirán 23% menos de partidas federales y, consecuencia de ello, cinco alcaldías viven en condiciones "dramáticas". Véase *El Universal* (2009b). En Guanajuato, por ejemplo, cerca de un millón de habitantes viven en alta o muy alta marginación dentro de las zonas urbanas. Esto equivale a la quinta parte del total de ciudadanos de la entidad. Irapuato, la segunda zona urbana en importancia, cuenta con una tercera parte de sus pobladores en tal condición de atraso (CONAPO, 2006). Por lo tanto, deja en claro la situación que prevalecerá en ambos municipios durante esta crisis económica (capacidad institucional débil, endeudamiento, descuido y/o eliminación en los servicios públicos brindados, entre otras). Aunado a lo anterior, la depresión de las partidas no es la única razón de este colapso. El gobierno de Guanajuato invirtió 600 millones de pesos en la autopista del Bicentenario lo cual indica la prioridad de dicho ente estatal era el generar obras de impacto "político". Véase *El Universal* (2009b). Esta acción de gobierno demuestra la falta de visión y capacidad gubernamental para priorizar los problemas de su región y combatirlos mediante una relación gubernamental efectiva estado-municipio; principalmente con una focalización de prioridades de la sociedad.

y orientar su administración hacia resultados totalmente aceptables por la comunidad. Sin embargo, el rediseño municipal dará resultados si se tiene la visión y voluntad política de cambiar el rumbo del gobierno, de otra manera sería muy difícil promover un gobierno local con capacidad institucional que sea un factor fundamental del desarrollo de la nación.