

Gestión Pública y Presupuesto para Resultados De la Planeación a la Evaluación

SERIE ESTUDIOS ESTATALES <

Gasto <

2010

Gestión Pública y Presupuesto para Resultados

De la Planeación a la Evaluación

Luz Elvia Rascón Manquero



2010

Editor:

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)
Lerdo de Tejada No. 2469, Col. Arcos Sur, C.P. 44500, Guadalajara, Jal.

Primera edición, Abril 2010

Tiraje: 700 ejemplares

ISBN en trámite

Diseño: Arte y Comunicación,
Priv. Andrés Terán No. 8, Col. Americana.

C.P. 44600. Guadalajara, Jal. México

Impresión Prometeo Editores

Calle Libertad No. 1457, Col. Americana.

C.P. 44160 Guadalajara, Jal., México

Impreso en México - Printed in Mexico

Contenido

Presentación	5
Prólogo	9
 Capítulo I	
De la Planeación a la Evaluación	13
Introducción	13
Resumen Ejecutivo	15
 Capítulo II	
La Gestión para Resultados	25
2.1 Antecedentes y Principios de la Gestión Pública con Enfoque de Resultados	27
2.2 Modelos de Gestión Pública con Enfoque	38
de Resultados	38
2.3 Evolución de la Gestión con Enfoque de Resultados en México	43
2.4 El Nuevo Modelo de Gestión del Gasto Público con Enfoque de Resultados en México	45
2.5 Diferencias y Ventajas entre el Nuevo Modelo y los Anteriores	52
2.6 Gestión para Resultados y programación Plurianual	56
 Capítulo III	
Planeación Estratégica y Evaluación de la Gestión Pública	77
3.1 La Planeación Estratégica como Base Metodológica del Plan de Gestión ...	79
3.2 Planificación Estratégica y Control de Gestión	83
3.3 El Marco Lógico y el Plan Operativo	100
 Capítulo IV	
Las Evaluaciones Estratégicas y la Estrategia para Evaluar	141
4.1 El Papel de los Indicadores de Desempeño	142
4.2 Construcción de los Indicadores de Desempeño	153
4.3 Evaluación del Impacto de Programas y Proyectos de Desarrollo	161
4.3 Fórmulas o algoritmos para los indicadores de evaluación	175

Capítulo V

El Presupuesto con Base en Información del Desempeño179

5.1	El Vínculo de la Planeación Estratégica y el Presupuesto con Base en Resultados.....	180
5.2	Los Componentes del Presupuesto Basado en Resultados	185
5.3	Instrumentos Metodológicos y Aplicaciones del Presupuesto Basado en Resultados.....	202
5.4	El Presupuesto Basado en Resultados: Experiencias en América Latina ..	211
5.5	El Presupuesto Basado en Resultados en México.....	226
5.5	El Avance del Presupuesto Basado en Resultados en algunas de las Entidades Federativas en México.....	235

Bibliografía.....265

Presentación

La instrumentación de la Gestión Pública para Resultados, plantea la utilización de un modelo administrativo que modifica sustancialmente los criterios de funcionamiento de las instituciones públicas y de la administración tradicional de los recursos. Implica pasar de una administración donde se privilegia el control en la aplicación de normas y procedimientos, a una administración que se compromete con la obtención de resultados, su impacto, y con la rendición de cuentas sobre la ejecución de los mismos.

A través de la Gestión Pública para Resultados, se obtienen logros tangibles para la sociedad que van más allá de los insumos o productos, o que producen efectos transitorios en la población. Aquélla, implica impactos duraderos sobre la calidad de vida y que gradualmente producen una transformación de la sociedad.

Por su parte, el Presupuesto Público es uno de los principales instrumentos para promover el desarrollo económico y social de un país, que conjugado con la Gestión para Resultados se convierte en un mecanismo que optimiza el proceso de asignación de recursos, hacia Programas y Proyectos que generarán cambios importantes y tangibles en la población receptora de sus beneficios.

La concepción de la Gestión Presupuestal basada en Resultados no es nueva; no obstante adquiere una nueva dimensión en la que *el Gasto Público debe generar resultados e impacto, y estos a su vez deben definir el Gasto*. Esta acepción quiere decir que la gestión del gasto público no solamente se define por las metas alcanzadas en función de los productos entregados, sino que además, se define en función de los objetivos de política pública y de los programas presupuestarios logrados en un período de tiempo previamente establecido.

Para alcanzar los niveles deseados en la asignación de Presupuesto con base en Resultados, es necesario contar con fundamentos legales e institucionales que impliquen generar información con calidad, suficiencia y oportunidad sobre el desempeño de los programas y proyectos públicos, de tal forma que sea posible realizar una evaluación del impacto de éstos, de manera metodológica, ordenada y sistematizada.

En un contexto de evaluación del desempeño de programas y proyectos públicos, como el que actualmente ha emprendido México desde el gobierno federal, los gobiernos subnacionales y locales han iniciado el proceso de implementación a partir de los objetivos estratégicos -derivados de los objetivos y estrategias de sus Planes Estatales de Desarrollo-, y la definición y operación de programas a través de los cuales se atiende el cumplimiento de metas.

Cabe destacar que a partir de las conclusiones y recomendaciones emanadas de la Primera Convención Nacional Hacendaria (2004), y de manera más contundente con la Reforma Hacendaria 2007 y el mandato Constitucional en 2008 (Art. 134. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), los mecanismos de rendición de cuentas y de generación de evidencia sobre la efectividad de proyectos y programas públicos ha sido todo un tema de análisis y puesta en acción en las entidades federativas; de tal forma que uno de los principales objetivos en las administraciones estatales ha significado cuantificar y calificar los beneficios de la intervención gubernamental.

Esta acepción es la *principal diferencia entre la Gestión Pública tradicional y la Gestión Pública para Resultados*, cuyo modelo de gestión enfatiza los resultados por encima de los procedimientos; esto es, que la mayor relevancia se enfoca en qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, la creación de valor público. Así, el objeto de trabajo de la Gestión para Resultados se traduce en el conjunto de componentes, interacciones, factores y agentes que forman parte del proceso de creación del valor público, en donde son relevantes: los planes de desarrollo (nacionales, regionales, o locales) a partir de la definición de los objetivos de gobierno y de las políticas públicas; el Presupuesto con base en Resultados, con la asignación de recursos al proceso de creación de valor; los costos de producción; y los bienes y servicios que se producen.

De esa manera, la Gestión Pública para Resultados implica la administración de las organizaciones públicas, focalizada en la evaluación del cumplimiento de acciones estratégicas previamente planificadas y definidas, en donde además se requiere de un gran esfuerzo de *vinculación entre la planeación y operación* de los programas y proyectos de desarrollo, que defina con claridad y puntualidad las responsabilidades y compromisos asumidos en ambas acciones.

Con el fin de contribuir en la transición, y en algunos casos la consecución hacia la *Gestión Pública y Presupuesto con Enfoque de Resultados* en los gobiernos subnacionales, este trabajo ofrece un recorrido que inicia desde la conceptualización teórica y técnica, hasta la operación y aplicación de métodos, herramientas y estrategias que facilitan la tarea.

La connotación “De la Planeación a la Evaluación” como parte del título de este libro, recorre la Gestión para Resultados desde los antecedentes y principios, modelos y evolución; la diferencias y ventajas entre la Nueva Gestión Pública y el modelo anterior; la Planeación Estratégica como base metodológica de la Nueva Gestión Pública; el papel de los indicadores de evaluación y monitoreo del desempeño de los programas gubernamentales, desde los insumos hasta su impacto, y de las políticas públicas; el vínculo entre la planeación-programación-presupuestación-seguimiento-evaluación; y los instrumentos y herramientas necesarios para la implementación del Presupuesto con base en Resultados.

La formulación de este trabajo estuvo a cargo de la Dra. Luz Elvia Rascón Manquero, Directora del Sistema Integral de Información del INDETEC y especialista en Métodos de Investigación y Evaluación. La coordinación y revisión técnica de esta obra estuvo a cargo del Mtro. Luis García Sotelo, Director General Adjunto de Atención a los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal del INDETEC; y la revisión general por parte de la Dra. Marianela Armijo Quintana, Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Barcelona, y experta en Planificación Estratégica, Gestión Pública y Políticas Presupuestarias.

Javier Pérez Torres
Director General
INDETEC

Prólogo

La publicación “Gestión Pública y Presupuesto para Resultados: De la Planeación a la Evaluación”, escrito por la Dra. Luz Elvia Rascón, llega en un momento muy oportuno. Entrega una sistematización teórica y conceptual que facilita el conocimiento y/o revisión de las teorías y metodologías que son la base de la gestión para resultados aplicada en la mayor parte de los países de la región y en los últimos dos años con mucha fuerza en el Gobierno Federal de México, así como en parte de las Entidades Federativas.

Esta publicación sistematiza parte de los esfuerzos que el INDETEC viene realizando desde hace muchos años, en sus labores de coordinación de las Haciendas Públicas de México. Específicamente por la parte del gasto, se observa que la revisión de experiencias internacionales, nacionales y subnacionales, dan cuenta de la presencia de esta institución en el desarrollo del pensamiento y la práctica alrededor de la planificación, presupuesto y evaluación en el ámbito público. Junto con otras fuentes, se recogen las referencias de los cursos internacionales sobre Planificación y Presupuesto Orientado a Resultados que han convocado a parte importante de países y entidades federativas de México, desde hace por lo menos cinco años, en los cuales se ha trabajado en conjunto con ILPES/CEPAL.

La temática de la gestión pública para resultados tiene que ver con la efectividad de las acciones gubernamentales y cómo estas redundan en el bienestar de la población. A pesar de los avances en las experiencias internacionales, se observa que el encadenamiento entre las prioridades gubernamentales y el gasto público es todavía débil. Las razones de esto son múltiples; tienen que ver con arreglos institucionales que no favorecen la cadena de responsabilización por los compromisos, reformas del estado y modernizaciones pendientes, rol de la sociedad civil, y mecanismos de verificación y balances poco desarrollados. Se observa también que hay dificultades en los enfoques metodológicos para apoyar los procesos de planificación, programación y presupuestación, así como para el monitoreo y evaluación de los resultados.

Por esto mismo, parece muy adecuado y pertinente que el objetivo de esta publicación se plantee justamente como “contribuir al conocimiento de la sucesión que encadena el proceso presupuestario enfocado a los resultados de la gestión y aplicación del Gasto Público, y con ello apoyar al mejoramiento de la transparencia y de la rendición de cuentas”. En este contexto cada uno de sus capítulos aborda de manera simple y sintética, no por ello menos rigurosa, los aspectos del proceso presupuestario y sus vínculos con las estrategias nacionales de desarrollo, así como con la gestión institucional y de los programas. Se profundizan asimismo los instrumentos que permiten monitorear y evaluar la gestión, exponiendo los requisitos técnicos que dan confiabilidad para una adecuada rendición de cuentas y transparencia gubernamental.

El desarrollo de los temas combina un enfoque académico con casos prácticos internacionales, incluyéndose además la experiencia reciente de la Administración Pública Federal de México con su Presupuesto basado en Resultados. Se incorpora asimismo la revisión de las experiencias subnacionales tales como del los Estados de Chiapas, Jalisco y México, entre otros. Este libro nos muestra por lo tanto una panorámica de las potencialidades, pero también de las precondiciones que deben tener las herramientas utilizadas en la gestión pública para resultados; un contexto político institucional que genere las condiciones propicias para avanzar hacia una responsabilización por los resultados eficaces, eficientes y de calidad de la gestión pública; y compromiso y liderazgos técnico-políticos, capacidades institucionales y participación ciudadana.

La gestión pública para resultados, tal como está tratada en este libro, revisa aspectos teóricos del tema y nos presenta el conjunto de metodologías que son utilizadas en la mayor parte de los países: planificación estratégica, marco lógico, indicadores de desempeño, evaluación, entre otros. El abordaje de estas materias no se hace en el vacío, se entiende que las técnicas se ponen al servicio de las reformas del estado y de su modernización política e institucional, aspectos que son requeridos por los países para avanzar hacia una gestión pública al servicio de bienestar ciudadano.

La presentación de estas metodologías no se hace en abstracto, se integran en un capítulo que trata de la articulación entre la planificación de los objetivos nacionales de desarrollo-donde están expresadas las prioridades gubernamentales de las políticas públicas- la planificación estratégica institucional y la programación presupuestaria. Esta aproximación favorece la necesaria articulación entre estos diferentes niveles de decisiones y de acción gubernamental. El logro de los objetivos estratégicos gubernamentales- donde están puestas las prioridades de política pública- se materializan solamente si tienen una adecuada expresión programática

y presupuestaria. Para ello específicamente se trabaja el vínculo de la planeación estratégica y el presupuesto con base en resultados.

En este libro, la planificación estratégica es tratada desde su problemática en el ámbito público, entregándose varios mensajes; primero las metodologías que se apliquen, deben ser simples y precisas y constituirse en un apoyo para la identificación de objetivos estratégicos, los cuales puedan ser monitoreados y evaluados a través de indicadores. Segundo, la planificación estratégica debe estar apoyada por un sistema de control de gestión institucional. Y, tercero, sin un liderazgo y compromiso directivo, así como de los equipos que materializan los planes, la planificación estratégica puede convertirse en un ejercicio de poca utilidad. Debe evitarse crear expectativas irreales sobre resultados con escasa posibilidad de concreción, especialmente desde su financiamiento y su alineación con la prioridades que se determinan a nivel macro.

Desde el punto de vista de los indicadores, también esta publicación, entrega un aporte innegable en la medida que permite distinguir la diferencia entre los diferentes tipos: indicadores de resultados-estratégicos y de gestión. A través de ejemplos se visualiza claramente el rol que tienen los indicadores en la gestión institucional, desde las dimensiones de desempeño de eficiencia, eficacia, calidad y economía. La revisión de aspectos prácticos como las fórmulas más utilizadas para la construcción de los indicadores, permite al lector desmitificar el punto de la complejidad de la medición.

Asimismo, la revisión de la metodología del Marco Lógico, es un aporte clave en este libro, en la medida que es la herramienta más utilizada en la implementación del presupuesto basado en resultados en México. Por lo tanto, los conceptos trabajados, los ejemplos prácticos de diversas experiencias subnacionales, son sin duda un apoyo a los equipos que están comenzando a trabajar con esta metodología y también para aquellos que requieren una profundización. La presentación de varias aproximaciones a esta metodología - Banco Mundial, BID, CEPAL- constata que puede haber varios enfoques. Lo importante es que la utilización del instrumento sea un medio, un apoyo, no un fin en sí mismo. La principal virtud del marco lógico, en el contexto de su uso en la Gestión para resultados, es su aporte en la claridad de la cadena de objetivos y los indicadores que serán pertinentes para su monitoreo y evaluación, vinculando los aspectos operativo programático con los estratégicos institucionales.

Finalmente, y no por ello menos importante, este libro entrega un capítulo relevante en el tratamiento de la evaluación como parte del ciclo de políticas públicas. La revisión de los distintos tipos de evaluación para diferentes propósitos, facilita comprender

el rol que tienen estos procesos en la toma de decisiones gubernamentales. Especialmente la ejemplificación de la evaluación de impacto y el tratamiento de sus diversas aproximaciones metodológicas aporta sin duda a una materia clave para la evaluación de los resultados.

Sin duda que esta publicación es un aporte sustantivo a los esfuerzos que los funcionarios públicos y directivos de todo México, así como los países de la región, están haciendo por avanzar hacia una gestión pública verdaderamente comprometida con mejores resultados, en término de un gasto público transparente, eficiente y eficaz, junto con la provisión de servicios públicos en cobertura y calidad acorde a los grandes desafíos que enfrenta la población.

Marianela Armijo Quintana
Dra. Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de Barcelona

Capítulo I

De la Planeación a la Evaluación

INTRODUCCIÓN

Uno de los mecanismos más importantes que inciden directamente en la acción de gobierno es la transparencia y la rendición de cuentas del ejercicio del gasto público, cuya orientación requiere del conocimiento de resultados concretos, confiables y verificables de su aplicación. Para lograrlo es necesario contar con una serie de elementos y herramientas básicas, entre las que destacan los sistemas de monitoreo y evaluación del desempeño, y los sistemas de contabilidad gubernamental.

La transparencia y la rendición de cuentas son un proceso continuo de responsabilidad compartida entre distintos órdenes de gobierno, que se convierte en un reto para los gestores, en una obligación para la función pública y en un derecho para la ciudadanía, en donde los resultados son el principal protagonista.

En términos de Gestión Pública, las deficiencias en la transparencia y la rendición de cuentas se traducen en la baja calidad de los procesos de gestión financiera, principalmente debido a la precariedad de incentivos que permitan transparentar las decisiones y mejorar la efectividad del gasto; deficiencias en los procesos de la gestión de recursos humanos, en donde los servidores públicos se encuentran bajo un sistema de responsabilidades poco eficiente; y baja calidad de los procesos de gestión estratégica en donde el ciclo Planeación-Programación-Presupuestación-Arprobación-Ejecución-Seguimiento-Evaluación incluye mecanismos ineficientes para obtener información sobre planes, monitorear procesos, y evaluar el desempeño de funcionarios, de programas y de política pública.

El proceso de decisión en la asignación de recursos presupuestarios requiere de una concatenación entre la acción pública y la planeación estratégica, que deriven en el incremento de la cantidad y calidad de bienes y servicios públicos, cuyo impacto se refleje en el desarrollo integral de la sociedad en su conjunto, entendido como bienestar, crecimiento económico y empleo.

Con la finalidad de contribuir al conocimiento de la sucesión que encadena el proceso presupuestario enfocado a los resultados de la gestión y aplicación del Gasto Público, y con ello apoyar al mejoramiento de la transparencia y la rendición de cuentas, la presente publicación especial editada por el INDETEC, recorre cada uno de los conceptos y pasos que ocurren desde la Gestión para Resultados, la Planeación Estratégica, la Evaluación de Resultados y el Presupuesto con base en Resultados.

El Capítulo II, parte del cuestionamiento ¿Qué es la Gestión para Resultados? cuyo principal objetivo es iniciar el tema de la gestión con enfoque de resultados a partir de aspectos teórico-conceptuales, antecedentes y principios, en donde se advierten las diferencias del nuevo modelo de gestión del gasto público, las ventajas observadas y esperadas en experiencias internacionales, y la aplicabilidad del modelo en la gerencia del gasto y su vinculación con la programación plurianual. Asimismo, se aborda el planteamiento del nuevo modelo de gestión del gasto público implementado por el gobierno federal en México, como un importante referente en la materia.

El Capítulo III parte del cuestionamiento ¿Qué es la Planeación Estratégica? En donde se exponen los conceptos y procedimientos que la conforman, así como la utilidad que tiene en el proceso de Planeación de la Gestión Pública. El capítulo aborda el proceso que implica la identificación de la misión institucional, la visión, los objetivos estratégicos, indicadores y metas de evaluación, así como la metodología de la Matriz del Marco Lógico en su rol de mecanismo articulador entre el Presupuesto con base en Resultados PbR y la planeación del desarrollo.

El Capítulo IV responde a la pregunta ¿Por qué es tan importante evaluar? En donde se destaca la importancia de evaluar el desempeño de la gestión desde la perspectiva de la generación del valor público. En este capítulo se expone el tema de la evaluación a través de los indicadores de desempeño, los tipos de indicadores y el papel que representan; su relación con la sostenibilidad fiscal; y la evaluación del impacto de programas y proyectos de desarrollo en el ámbito público.

Cabe mencionar que la evaluación del desempeño es una tarea que funciona mejor cuando existe claridad sobre qué se está midiendo y por qué. En el marco de la Nueva Gerencia Pública (que se discute en el Capítulo II), se ha demostrado que los indicadores de evaluación del desempeño son útiles para clarificar objetivos; esto es, que tanto el gestor como el directivo público requieren de instrumentos cualitativos y cuantitativos para describir y poner en claro los objetivos en *Planes Estratégicos o Cuadros de Mando*. La información del desempeño que se obtiene por medio de estos indicadores de evaluación, repercute en el mejoramiento de

los programas y proyectos en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad. Asimismo y dada la estructura y características específicas de cualquier función pública, los indicadores han demostrado ser útiles para motivar e incentivar al gestor según los resultados alcanzados. Es por tales motivos que se son considerados un instrumento básico y eficiente para la gestión pública.

Finalmente el Capítulo V, que responde a la interrogante ¿Cómo Vincular la Evaluación de Resultados con el Presupuesto? Aborda y discute el vínculo entre la Planeación Estratégica (Plan de Desarrollo) y el Presupuesto con base en Resultados; los componentes de este último y los instrumentos metodológicos necesarios para su implementación; y a manera de ejemplo, se exponen algunas experiencias internacionales en la materia; el modelo mexicano emprendido por el gobierno federal y las características de su Sistema de Evaluación del Desempeño; y los avances en materia de Presupuesto con base en Resultados en algunas entidades federativas mexicanas.

El capítulo destaca el proceso presupuestario público como el ámbito en donde se define cuánto se gasta y en qué, y en donde se hace evidente cómo las decisiones son el resultado de la negociación de un conjunto de actores, cada cual con sus preferencias e incentivos, que en su papel de legisladores, funcionarios públicos u organismos de control -que interactúan en las distintas etapas del proceso- establecen prioridades y montos en los que se habrán de aplicar los recursos. El presupuesto basado en el desempeño, esto es, basado en resultados que generan valor público, implica contar con información financiera complementada con una orientación hacia el cumplimiento de objetivos, metas y medición de resultados, que además de mejorar la transparencia se enmarca en cambios organizacionales, con una precisa definición de responsables por la gestión.

RESUMEN EJECUTIVO

El proceso que abarca de la Planeación a la Evaluación de la Gestión Pública, desde la perspectiva de *resultados*, implica la integración de la administración del Gasto Público enmarcado por leyes, manuales, lineamientos y reglas de operación, en donde la provisión de bienes y servicios públicos es monitoreada y evaluada en función de resultados tangibles que se comparan con objetivos estratégicos y políticas públicas, previamente definidos.

Este proceso integral vincula: la Programación y el Presupuesto con la Planeación; permite una asignación del gasto, congruente con las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo; orienta el proceso presupuestal al logro de objetivos; y administra

el presupuesto en función de los resultados obtenidos a partir del Seguimiento, Monitoreo y la Evaluación.

La Planeación del Desarrollo, elaborada de manera estratégica a partir de la definición de objetivos y metas, describe claramente:

- *A dónde se quiere llegar;*
- *Para qué se quiere llegar;*
- *Qué camino tomar para llegar;*
- *En dónde estamos;*
- *En qué condiciones estamos;*
- *Qué se necesita para llegar;*
- *De cuánto tiempo se dispone para lograrlo;*
- *Cuáles son los obstáculos a rebasar;*
- *Cómo medir el avance durante el recorrido por el camino elegido; y*
- *Como evaluar la diferencia entre la condición inicial y la lograda.*

Cada punto se debe desarrollar en un contexto de participación sectorial e intersectorial en pro del desarrollo social, económico y político de una nación, región o comunidad, en beneficio de sus pobladores. Algunos de los conceptos más utilizados son¹:

- *Plan*: Conjunto coherente de políticas, estrategias y metas. Constituye el marco de acción en el que se desarrollan las actividades.
- *Programa*: Ordenación en el tiempo y el espacio de las actividades.
- *Objetivo*: Resultado deseado hacia el cual se orientan las actividades.
- *Meta*: Objetivo concreto y específico a cumplir en un tiempo determinado.
- *Estrategia*: Proceso por el cual se determina la asignación de recursos para lograr los mejores objetivos. Incluye propósito, misión, objetivos, programas y métodos clave para implantarla.
- *Políticas*: Lineamientos para llevar a cabo una acción con el fin de alcanzar un objetivo o una meta. Definen la dirección en la cual se debe desarrollar una acción.
- *Diagnóstico*: Define la situación actual de la organización o institución en función de los productos que ésta ofrece, así como la situación actual de la

¹ Taylor, Bernard (1991). *Planeación estratégica. Serie empresarial. Colombia.*

comunidad beneficiaria de los productos y servicios que la institución genera y entrega.

- *Pronóstico*: A dónde se dirige la organización.
- *Control*: Medidas de vigilancia que indican el logro de metas.

Por su parte, el *Presupuesto Público* es la planeación financiera, resultante del establecimiento de objetivos, estrategias y metas propuestas en un Plan, Programa o Proyecto, y proporciona información para el estudio general de la economía y de la política económica que tienen previsto aplicar las entidades públicas, para un período determinado.

Existen distintas formas de clasificar el Presupuesto Público, entre las que destacan, la clasificación institucional, la clasificación por la naturaleza del gasto, la clasificación económica, la clasificación sectorial, la clasificación por programas, y la clasificación por objeto del gasto. No obstante, en la actualidad el más utilizado es el presupuesto por programas encaminado a convertirse en un *presupuesto por programas enfocado a resultados*.

El proceso presupuestario orientado a resultados refleja cuantitativamente, a través de los presupuestos, los objetivos fijados por la organización a corto, mediano y largo plazo. Los presupuestos sirven de medio de comunicación de los planes de toda la organización, proporcionando las bases que permitirán evaluar la actuación de los distintos segmentos o áreas de actividad de los organismos e instituciones. El proceso culmina con el control presupuestario, mediante el cual se evalúa el resultado de las acciones emprendidas, permitiendo establecer un proceso de ajuste que posibilita la fijación de nuevos objetivos.

Un proceso presupuestario eficaz depende de muchos factores, sin embargo, cabe destacar dos de éstos, etiquetados como “requisitos imprescindibles”. Por un lado, es necesario que la institución u organismo tenga configurada una estructura organizativa clara y coherente que sostenga todo el proceso de asignación y delimitación de responsabilidades. Un programa de presupuestación será más eficaz en tanto se asignen las responsabilidades de manera asertiva; por tanto, es necesario disponer de una estructura organizativa perfectamente definida. El otro requisito implica el compromiso asumido por quienes conforman dicha estructura, y los factores de motivación y conducta que inciden sobre las personas dentro del proceso de planificación y de presupuestación. De tal forma que además de representar un instrumento fundamental de optimización de la gestión a corto plazo, la presupuestación constituye una herramienta eficaz de participación de los

responsables y gestores en la determinación de objetivos y en la formalización de compromisos, con el fin de fijar responsabilidades para su ejecución, y al mismo tiempo, les confiere la toma de decisión en sus respectivas áreas de responsabilidad. En términos generales, el proceso de *Planificación Presupuestaria* consiste en un proceso secuencial integrado por las siguientes etapas:

- *Dirección.* Definir e informar a los responsables de la preparación de los presupuestos, las directrices y políticas a largo plazo bajo las cuales deberán diseñar sus planes, programas y presupuestos.
- *Responsables.* Elaborar los planes, programas y presupuestos a partir de las directrices recibidas, considerando las distintas acciones a emprender para el cumplimiento de los objetivos.
- *Dirección.* Negociar los presupuestos y la distribución del gasto de acuerdo a la prioridad de los proyectos, programas y productos; y en su caso, respetando los techos financieros con los que se cuenta para cada rubro.
- *Congreso.* Aprobar presupuestos es una función, que para el caso de la Gestión Pública, le corresponde a los Congresos (o Parlamentos). Esta etapa supone evaluar los objetivos que pretende alcanzar la entidad a corto plazo, así como los resultados previstos en base de la actividad que se va a desarrollar.
- *Dirección y Responsables.* Finalmente el seguimiento, control y actualización de los presupuestos permite corregir situaciones y actuaciones desfavorables, y fijar las previsiones que pudieran derivarse del nuevo contexto.

Este último punto es altamente significativo, debido a que de él se desprende información que afecta la programación de actividades y metas a lograr. En ese sentido, el control presupuestal evalúa la actuación y el rendimiento o resultados obtenidos, comparando éstos con las metas y los objetivos previamente definidos.

La presupuestación y el control son procesos complementarios, dado que la presupuestación define objetivos previstos cuyo valor depende de la existencia de un plan que facilite su consecución (estrategias y medios); mientras que la característica que define el control presupuestario, es la comparación entre la programación y la ejecución, debiéndose realizar de forma metódica y regular a través de sistemas de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.

El eje fundamental del control presupuestario se centra entonces en la información acerca del nivel deseado y el nivel real de rendimiento en la entrega de productos

(bienes y servicios), y la desviación entre ambos; así como entre la programación y ejecución de los recursos financieros aprobados para la generación y entrega de dichos productos. El control presupuestario, por tanto, va mucho más allá de la mera localización de una variación. Es necesario implementar medidas correctivas bajo las siguientes premisas:

- Todo lo que ha sido objeto de una programación debe ser objeto de control.
- Toda desviación entre programas y ejecución del presupuesto tiene un motivo que hay que analizar y evaluar, dado que puede deberse a una falla en la programación, un defecto en la ejecución, o a ambas razones.
- Toda desviación debe ser asignada a un responsable concreto, lo que requerirá llevar a cabo un análisis minucioso de dicha desviación.
- Las desviaciones pueden exigir medidas de corrección y en ese sentido, el fin último del control presupuestario es aplicar medidas correctivas, ya sea en las estrategias para el cumplimiento de metas, o en la definición de las mismas.

Considerando lo anterior, se deduce que el control de la gestión, que incluye la parte presupuestaria, implica desarrollar niveles de prestación de servicios de tal forma que éstos sean objeto de mejora continua y enfocada a la eficacia; es decir, que la prestación de los servicios públicos debe ser definida y orientada hacia aquellos resultados que generan valor público².

¿Cómo hacerlo? El modo más efectivo, desde la experiencia de los países desarrollados miembros de la OCDE³, implica una revisión ardua y concienzuda del nivel sostenible total de la economía, determinar las actividades esenciales o áreas de resultados estratégicos y traducirlas en planes de acción para cada sector u organismo público involucrado en dicha actividad –áreas clave de resultado-. Asimismo, una revisión ardua y concienzuda de las relaciones intersectoriales e intergubernamentales en cuanto a la responsabilidad, así como de los lineamientos normativos involucrados en todo el proceso de generación de valor público; Integrar información sobre el desempeño al proceso presupuestal –evitando los amplios sistemas de la administración que vinculan en forma estricta los resultados

2 *El valor público se crea cuando se generan las condiciones orientadas a que todos los miembros de la sociedad disfruten de oportunidades para su vida digna, de empleo y bienestar, y garantizar el acceso a dichas oportunidades; es decir, cuando se aportan respuestas efectivas y útiles a las necesidades o demandas presentes y futuras de la población (SID, SHCP, 2008).*

3 *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.*

del desempeño a la asignación de recursos-, diseñar reformas a partir de los requerimientos de la sociedad –usuario final-, desarrollar un marco de referencia común de planeación y de rendición de cuentas de informes para la totalidad del gobierno; desarrollar y usar diferentes tipos de información del desempeño que sean directas y realizadas en forma oportuna; y diseñar incentivos para motivar que servidores públicos y políticos cambien su comportamiento (Shick, A. 2001; Anderson, B. 2008).

En el mismo sentido, Anderson (2008) plantea una serie de puntos y sugerencias generales para las administraciones públicas, enfocadas al diseño de sistemas de presupuestación con base en el desempeño, basadas en investigaciones realizadas por la OCDE y de la experiencia misma de los países miembros⁴:

- Encontrar el enfoque de implementación adecuado para las más amplias estructuras de formas de gobierno y de las instituciones.
- Permitir la flexibilidad en la implementación.
- Tener el apoyo de líderes políticos y administrativos.
- Desarrollar la capacidad de las secretarías de Finanzas y de las secretarías de Estado.
- Centrar la atención en los resultados, no sólo en los productos.
- Tener metas precisas y medir y dar seguimiento el progreso hacia el logro de ellas.
- Asegurar buen conocimiento del fundamento del programa.
- Limitar el número de metas, pero usar muchas medidas.
- Tener sistemas de información que se comuniquen entre sí.
- Promover la cooperación inter-organizacional.
- Enfatizar la consulta y el sentido de propiedad.

4 Rascón, L.E., y Hernández, V.M. (2009). *Nuevas Obligaciones en Gasto Transferido y el Enfoque para Resultados*. INDETEC. Serie: Reforma Fiscal.

- Considerar cómo los cambios a las reglas presupuestales pueden influir el comportamiento, para bien y para mal.
- Adaptar los enfoques de la reforma a las circunstancias cambiantes.
- Mejorar la presentación y los reportes de la información del desempeño.
- Reconocer los límites de la información del desempeño.
- Recordar que el camino es tan importante como el destino.
- Manejar las expectativas.

Para el caso específico de México, el mismo autor⁵ menciona que pesar de su buen expediente fiscal en la última década y a pesar de la actual crisis, el país aún enfrenta desafíos fiscales estructurales que afectan su capacidad para alcanzar finanzas públicas sostenibles a largo plazo. Estos desafíos incluyen:

- Reducir su dependencia de los ingresos del petróleo;
- Mejorar su tasa de crecimiento;
- Mejorar la sostenibilidad fiscal y la eficiencia y la eficacia de gasto público; y
- Mejorar la rendición de cuentas de gastos a nivel *subnacional*.

Asimismo, observa que México innegablemente ha progresado en términos de formulación, aprobación y ejecución de Gasto Público de acuerdo con las prácticas internacionales, con una importante legislación a partir del 2006; no obstante el avance en materia legislativa es sólo el primer paso, dado que los marcos jurídicos necesitan generar los cambios previstos, y los resultados y su implementación requieren de la estrecha colaboración entre los distintos niveles de gobierno, así como el mejoramiento de sus capacidades institucionales.

Afirma que las decisiones del gobierno mexicano a nivel federal, han sido determinantes para avanzar hacia criterios de rendimiento-presupuestación, así como para definir y aplicar indicadores en el proceso de formulación del presupuesto

5 Anderson, B. (2010). Ponencia presentada en el XXII Seminario Regional de Política Fiscal CEPAL, 26 al 29 de Enero de 2010. *A Summary of the OECD Review of Budgeting in Mexico. 8th Annual Meeting of the OECD Working Party of Senior Budget Officials Regional Network for Latin America.*

-piedras angulares de las reformas introducidas para mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público-. Estas reformas alcanzaron éxitos en su primer año, pero estos esfuerzos deberán sostenerse y mantenerse en el tiempo para lograr la plena aplicación, la coordinación entre las instituciones y con los diferentes niveles de gobierno.

De cara al futuro, identifica varias áreas en las que puede ser mejorado el proceso de elaboración del presupuesto y reforzado el impacto de las políticas de gasto. Estas incluyen:

1) Mejorar la formulación del presupuesto

- El proceso actual de formulación del presupuesto se enfoca en un año solamente, por tanto, es necesario desarrollar un marco de gasto más comprehensivo, de mediano plazo, que considere presupuestar el gasto para un periodo de tres años y que vincule más su financiamiento con los planes y metas gubernamentales para los diferentes sectores. Esto indudablemente conduciría a una mayor estabilidad del marco fiscal del gobierno y mejoraría la planeación.
- Los techos presupuestarios deben especificar restricciones y, con estos límites, proporcionar a los ministerios y a los gestores de los programas el criterio para asignar los recursos cuando sea posible fortalecer el desempeño de un programa.
- Desarrollar y utilizar estimaciones del gasto a largo plazo (20 a 30 años) contribuiría a fortalecer la sostenibilidad fiscal y ayudaría a planear a largo plazo las cuestiones de política fiscal que México estará enfrentando (la caída en los ingresos petroleros y los cambios demográficos).
- Los tomadores de decisiones respecto de las inversiones deben considerar financiar programas de inversión, grandes y por etapas; y la unidad de inversión del Ministerio de Hacienda debe hacer una evaluación más ex post de los programas de inversión seleccionados para determinar la precisión de los planes de proyecto y de la estimación de los costos.
- El reorganizar la agencia presupuestaria ayudará a administrar mejor las cargas de trabajo e incrementará el enfoque en la gestión del desempeño. Actualmente, muchas decisiones operativas son tomadas por funcionarios de primer nivel, y a este problema se suma un alto grado de supervisión detallada sobre los ministerios de gasto. Reducir este nivel de vigilancia

detallada y concentrarse más en aspectos relacionados con la revisión y el análisis de los programas ayudaría a administrar mejor la carga de trabajo.

2) *Fortalecer el papel del legislativo en el proceso presupuestario*

- El Congreso mexicano tiene un importante papel que desempeñar en el proceso presupuestario. Se recomienda que éste se involucre en las iniciativas de reforma y utilice indicadores para monitorear el desempeño de las secretarías y dependencias relevantes y aporte a la discusión sobre el presupuesto.
- La Auditoría Superior de la Federación debe producir información de manera más eficiente y accesible, y debe producir resúmenes de las auditorías que realiza al año y presentarlos de manera concisa a las comisiones legislativas correspondientes.

3) *Mejorar la ejecución del presupuesto*

La ejecución del presupuesto se relaciona con asegurarse de que el dinero sea gastado a tiempo y en los programas y servicios a los que es asignado. Cada vez más, los países de la OCDE no solo están considerando cómo se gasta el dinero, sino qué se está logrando, y en ese sentido Anderson recomienda lo siguiente:

- El servicio público en México tiene una fuerte tradición legalista que hace énfasis en el apego a las normas y reglamentos con miras a la eficiencia y el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas. Considerando esto, sería beneficioso introducir un mayor enfoque en el desempeño de las funciones del gobierno en cuanto a persona, adquisiciones y regulación, a partir de diferentes acciones, tales como expandir la contratación, revisión y compensación del personal con base en desempeño y utilizando incentivos basados en éste cuando sea posible; simplificar las normas de adquisiciones y tender hacia procesos vía medios electrónicos (*e-procurement*); y reducir la regulación y el papeleo administrativo, y expandir el uso del e-gobierno para reducir la burocracia.
- Mejorar el criterio y la flexibilidad de los gestores de los programas y de los funcionarios presupuestarios. Los gestores de los programas de las dependencias deben tener más control sobre los detalles de la gestión del presupuesto y la reasignación de recursos dentro de sus programas.

4) *Mejorar la rendición de cuentas para resultados*

Los ciudadanos, en última instancia, juzgan a los gobiernos no por sus intenciones sino por sus resultados. La iniciativa del Presupuesto basado en Resultados es la reforma más importante del gobierno para mejorar la eficiencia y la efectividad del gasto público. En su primer año, las reformas en México han logrado progresos importantes y los funcionarios públicos en todos los niveles están conscientes de esta reforma. Sin embargo, para seguir avanzando se deben hacer esfuerzos para asegurar la continua implementación de esta iniciativa, y en ese sentido, Anderson recomienda lo siguiente:

- La coordinación entre instituciones debe mejorar significativamente. Se debe establecer un consejo de coordinación o un grupo de trabajo para garantizar la cooperación entre funcionarios de las distintas dependencias y para prevenir la duplicación de esfuerzos.
- Para involucrar más a las dependencias ejecutoras en el proceso de reforma, se debe crear en la unidad administrativa de cada una de ellas el puesto de coordinador o gerente del desempeño. Éste reportaría directamente al titular de la dependencia y fungiría como defensor de la reforma.
- Es importante institucionalizar la información sobre el desempeño en el proceso de toma de decisiones. Esta información debe ser utilizada para hacer que las dependencias rindan cuentas sobre los resultados alcanzados con el dinero público.
- Cambiar hacia un enfoque basado en el desempeño también requiere crear nuevas estructuras de incentivos para fomentar que las dependencias y los servidores públicos se enfoquen en el desempeño; efficientar y eliminar las normas y reglamentos internos excesivos; e incrementar la flexibilidad en la ejecución del presupuesto y en las cuestiones relacionadas con el personal y la gestión.

Barry Anderson (2010) concluye, que la implementación de estas recomendaciones contribuiría de manera significativa a la estabilidad fiscal a largo plazo, y mejoraría la transparencia y en el desempeño del sector público.

Asimismo, asegura que mejorar la planeación, la formulación y la ejecución del gasto público, origina la necesidad de un ingreso público suficiente, estable y sustentable que no dependa de una única fuente de ingresos y, en ese sentido, una reforma fiscal es una tarea de largo plazo y uno de los retos económicos más importantes para México. Lo que resta es implementarla cabalmente.

Capítulo II

La Gestión para Resultados

INTRODUCCIÓN

¿Qué es la gestión para resultados?

El principal objetivo de este capítulo es emprender el tema de la gestión con enfoque de resultados, a partir de aspectos teórico-conceptuales, antecedentes y principios. Asimismo se aborda el planteamiento del nuevo modelo de gestión del gasto público, implementado por el gobierno federal en México, como un importante referente en la materia. En este recorrido se advierten las características del modelo de gestión del gasto público, las ventajas observadas y esperadas en experiencias internacionales, y su vinculación con la programación plurianual.

Como parte de la introducción y con el fin de facilitar la posterior discusión, en los siguientes párrafos se expone de manera resumida el concepto de gestión con enfoque de resultados y la forma como se vinculan sus componentes.

En el manual del Sistema de Evaluación del Desempeño, desarrollado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP en México (2008), se define la gestión para resultados como... *un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. Aunque también interesa cómo se hacen las cosas, cobra mayor relevancia qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, la creación de valor público*¹. Así, el objeto de trabajo de la gestión para resultados GpR son el conjunto de componentes, interacciones, factores y agentes que forman parte del proceso de creación del valor público, en donde son relevantes: el Plan Nacional de Desarrollo PND en el que se definen los objetivos de gobierno; el Presupuesto de Egresos de la

1 El valor público se crea cuando se generan las condiciones orientadas a que todos los miembros de la sociedad disfruten de oportunidades para su vida digna, de empleo y bienestar, y garantizar el acceso a dichas oportunidades; es decir, cuando se aportan respuestas efectivas y útiles a las necesidades o demandas presentes y futuras de la población (SID, SHCP, 2008).

Federación PEF, que es la asignación de recursos al proceso de creación de valor; los costos de producción; y los bienes y servicios que se producen.

Como se puede advertir, una de las principales características de la gestión enfocada a resultados, es que funciona como articuladora entre lo estratégico y lo operacional. Este vínculo que se logra mediante el proceso del establecimiento de objetivos y metas, permite la gestión y evaluación de la administración de los recursos para obtener resultados, que dan vigencia a razones de interés y valor público.

Este es el principal motivo por el cual la gestión para resultados se concreta como un modelo que propone la administración de los recursos centrado en el cumplimiento de acciones estratégicas definidas en un plan de gobierno y en un período de tiempo determinado. De esa forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado, con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad (Makón, 2000).

Estas definiciones que se centran en la medición del desempeño de la gestión pública, implican que los organismos públicos, responsables de la producción de bienes y servicios, estarán orientados a la consecución de los objetivos de política pública, esto es, a los resultados.

La gestión para resultados implica una administración de las organizaciones públicas, focalizada en la evaluación del cumplimiento de acciones estratégicas previamente planificadas y definidas; por tanto, se requiere de un gran esfuerzo de vinculación entre la alta dirección y la gerencia operativa de los programas y proyectos de desarrollo, que defina con claridad y puntualidad las responsabilidades y compromisos mutuamente asumidos (Makon, 2000).

Por el lado de las acciones estratégicas, la mayor relevancia se focaliza en el qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población. Por tanto queda claro que la finalidad de las organizaciones del aparato institucional del Estado es producir valor público, esto es, impactar positivamente en el bienestar de la población, en donde la planificación, el control y la rendición de cuentas se definen a partir de dicho bienestar, siendo el principal motivo por el cual la Gestión para Resultados se conceptualiza como el modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión, que enfatiza los resultados más que los procedimientos (SHCP, 2008); y en ese sentido, el valor público se representa en términos de escenarios futuros deseables previamente y observables en la verificación. Un ejemplo significativo es que cuando se genera valor público disminuye la pobreza, mejora la educación y se fortalece la salud y la seguridad pública, de tal forma que los resultados se pueden expresar en términos de escenarios susceptibles de verificación.

Estos escenarios se revelan como los efectos de la intervención pública, es decir, como la consecuencia de tal intervención, en tanto que el uso de recursos es la causa que distingue la incidencia.

Aunque los efectos son las consecuencias últimas de las asignaciones de recursos, éstas no se producen de manera directa e inmediata, sino a través de una cadena de valor que comienza con la producción de productos concretos que contribuyen al logro de resultados, los que a su vez, si no hay circunstancias que lo impidan y ocurren todos los supuestos, contribuyen a producir las consecuencias denominadas como efectos, cuya medida final es la efectividad. Desde el punto de vista de la planificación, los efectos constituyen la esencia de las políticas públicas, que suelen ser expresados en términos de sucesos deseables (Hitzne, 1999); de tal forma que deben ser explícitos, esto es, indicar de manera precisa el resultado esperado, en términos de resultados o impactos.

Generalmente, los indicadores de resultados miden el impacto de las políticas sobre el contexto social, que para evitar sesgos en la causalidad, es necesario que tales impactos se verifiquen por auditores externos respecto a la exactitud de los datos y de las interpretaciones que se hacen de los resultados; por tanto, es también imprescindible el desarrollo de normas sobre la compilación y análisis de la información relativa al desempeño, la cual debe acompañar a los informes de los resultados financieros correspondientes. No obstante, lo que importa es pensar en los resultados como una señal de dirección más que como una afirmación de causalidad, y en ese sentido, resulta relevante al momento de formular un presupuesto.

En las siguientes secciones de este capítulo se expondrán los antecedentes y principios de la gestión pública con enfoque de resultados; los modelos de gestión por resultados en los organismos públicos; la evolución de la gestión pública en México; el nuevo modelo de gestión del gasto público con enfoque de resultados en México; las diferencias significativas entre el nuevo modelo y los anteriores; las ventajas de este nuevo modelo; el papel de la gerencia del gasto público; y finalmente, la gestión para resultados y la programación plurianual.

2.1 ANTECEDENTES Y PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA CON ENFOQUE DE RESULTADOS

Las desigualdades de la renta, aunadas al incumplimiento de la eficiencia de los mercados, dieron paso para que el Estado, con el propósito de enmendar los fallos del mercado, asumiera un papel más activo en la economía. Es así como comienza el debate en la selección del mejor gestor, esto es, aquel que mejor gestionara los

intereses públicos. Más tarde, el debate se invierte y la discusión se centra en los fallos de la intervención del Estado en la economía, asociados a la burocracia y a la competencia política (García Sánchez, 2007).

Esta situación, que involucra una percepción de desconfianza por parte de la ciudadanía hacia el sector público como gestor del bienestar, implicó la necesidad de insertar cambios importantes que dieran respuesta a las exigencias sociales, obligando a las instituciones públicas a responder bajo principios de economía, eficacia y eficiencia. Estas demandas, que en principio impactaron los procesos de construcción de políticas públicas, obligaron al rediseño de un nuevo modelo de actuación, esto es, a la *nueva gestión pública*.

Las teorías que mejor explican esta nueva filosofía al tiempo que permiten entender la razón de su evolución, incluyen la *Teoría de la Elección Pública*, la *Teoría de los Costos de Transacción* y la *Teoría de la Agencia*. En los siguientes párrafos y de manera ágil, se aborda la discusión teórica sobre el papel de la nueva gestión pública y su papel en la modernización del Estado, misma que facilita el análisis de los antecedentes en materia de gestión pública con enfoque de resultados, así como su implementación.

La Teoría de la Elección Pública

El enfoque de la Teoría de la Elección Pública se centra en las relaciones entre el electorado, los legisladores y los burócratas, así como en la implicación que tales relaciones tienen dentro de la formulación de la política pública (McKenzie, 1999). Constituye una perspectiva de la política que surge de una ampliación y aplicación de los instrumentos y métodos económicos, al estudio de la toma de decisiones colectivas o de *no mercado*.

Esta teoría nace de la necesidad de comprender la complejidad de ese agente económico que además de fijar las reglas de juego, es al mismo tiempo árbitro y jugador; y que en palabras de Buchanan (1986), *representa claramente la pérdida de confianza en la creencia de que las autoridades gubernamentales, constreñidas por la estructura constitucional de las sociedades democráticas, responden básicamente en su actuación a los valores y preferencias de los ciudadanos*.

La Teoría de la Elección Pública se define como el estudio económico de las decisiones que aportan al margen del mercado, esto es, la aplicación de la economía a la ciencia política (Mueller, 1989). Sus propuestas giran en torno a los problemas que la burocracia administrativa plantea en la obtención de la eficiencia en la actuación pública, y con una fuerte crítica hacia el monopolio estatal bajo el cual se conduce (Downs, 1967).

Esta teoría consta de dos ejercicios que resultan de aplicar los conceptos y métodos del análisis económico neoclásico², al estudio de las instituciones y procesos políticos de sociedades desarrolladas en un sistema democrático (Toboso, 1992). No obstante existen ciertas diferencias entre los conceptos del análisis económico neoclásico y la Teoría de la Elección Pública, éste se resuelve a través de las consideraciones a las que hace frente el individuo como agente decidor (Buchanan, 1979). Es así como la Teoría de la Elección Pública es metodológicamente individualista, en el mismo sentido en que lo es la Teoría Económica.

Considerando lo anterior, si los individuos son las unidades básicas de análisis, los gobiernos e instituciones políticas, al igual que cualquier otra institución, se conciben únicamente como procesos o arreglos institucionales por medio de los cuales los individuos toman decisiones colectivas, decisiones públicas, o decisiones conjuntas. Para esta teoría, la política o el gobierno se conciben como un complejo conjunto de interacciones individuales -bajo determinadas instituciones- que resultan de las acciones individuales para conseguir, colectivamente, los objetivos comúnmente deseados. Así, frente a otros tipos de análisis de los procesos políticos y de las instituciones, las unidades básicas de análisis de esta teoría son los individuos que toman decisiones.

De este análisis se desprenden las observaciones que los individuos (en la colectividad) hacen al Estado, a los procesos políticos y a la propia burocracia, que dan paso a la nueva gestión pública.

Respecto a la primera observación, la Teoría de la Elección Pública reconoce que el mercado presenta fallos, pero también remarca abiertamente que el sector público no es necesariamente el mejor sustituto del mercado. Admitir que el mercado es imperfecto no conduce necesariamente a defender una intervención y regulación de los intercambios por parte del sector público.

En cuanto a los procesos políticos y burocráticos, Buchanan (1983) menciona que son procesos análogos a los de mercado debido a que se conceptualizan como un

2 *Bajo la aproximación neoclásica tradicional, el gobierno es típicamente tratado como una "institución neutral" y benevolente. Es decir, la eficiencia de la política pública es analizada de manera independiente de las instituciones burocráticas bajo las cuales es concebida e implementada. Por esto se asume implícitamente que las instituciones gubernamentales son eficientes por sí mismas, y se presume que el gobierno maximiza alguna (no siempre bien definida) función de bienestar social. Por otro lado, la teoría de la Elección Pública no adopta tales supuestos, sino que explícitamente admite las ineficiencias potenciales surgidas de las fallas de las instituciones políticas y burocráticas, y reconoce que los gobiernos y las burocracias están compuestos de maximizadores individuales de utilidad, cuyos objetivos no son consistentes con el bienestar público, no interesa como éste los defina (MacKenzie, 1999).*

mercado donde existen intercambios. En cada uno de los procesos, los individuos buscan la satisfacción de sus propios objetivos cualesquiera que éstos sean, a través de su participación en la interacción social. La conceptualización de los procesos políticos implícita en los modelos, teorías y proposiciones elaboradas bajo esta teoría, se caracteriza, entre otros elementos, por concebirlos como relaciones de intercambio complejo entre muchos individuos. Cuando la interacción política se modela como un complejo proceso de intercambio entre muchas personas, a través del cual se tratan de satisfacer las diversas preferencias individuales, se facilita o permite centrar la atención del análisis en los procesos de interacción, en lugar de hacerlo sobre los resultados generados.

El enfoque de esta teoría ha permitido analizar las crisis del estado de bienestar dando como resultado un nuevo impacto, no solo para el ejercicio del gobierno, sino para la propia evolución de la administración pública. Particularmente entre las décadas de 1980 y 1990, este impacto fue determinante para apuntalar ciertos cambios en el enfoque de la toma de decisiones y la gobernabilidad, debido a la dificultad en materia fiscal ante la pretensión del cumplimiento de los compromisos asumidos con los votantes. Esta situación motivó el desarrollo de organizaciones no gubernamentales, algunas de las cuales ocuparon espacios importantes en el sector público (Pérez Parra, 2004).

Frente a tales circunstancias, también se presentó el desarrollo de algunas organizaciones públicas, cuyo objetivo primordial fue el de erradicar, dentro de la cultura funcional de la burocracia, las prácticas que involucraban fallas importantes en la calidad de los servicios; dando paso a la necesidad de plantear una nueva administración pos-burocrática, capaz de asumir la responsabilidad en el logro de una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios. Es así como esta nueva administración pública, denominada como *Nueva Gestión Pública*, involucró también a nuevas categorías de análisis, entre las que destacan: la planificación presupuestaria y la gestión financiera; la función pública y las relaciones laborales; la organización y métodos de aprovisionamiento; y la auditoría y evaluación (Barzelay, 2001).

Cabe destacar que en la década de 1980, la gestión pública se convirtió en un área activa de interés en numerosos países y foros, tales como Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña, Suecia y Nueva Zelanda; todos estos interesados por la transformación de valores, instrumentos, programas de acción y marcos organizativos, orientados hacia la adopción de buenas prácticas gerenciales para la mejora de los servicios públicos, procedentes del enfoque propuesto por la nueva gestión pública.

El déficit del gasto a finales de los años setentas y principios de la década de los años ochentas, aunado a la creciente desconfianza hacia las instituciones públicas, estimularon un creciente interés por la reforma presupuestaria cuyas iniciativas se

centraron en el control del gasto, la eficacia y la rendición de cuentas (*accountability*), la evaluación del desempeño y los resultados, y el uso de estándares en la documentación presupuestaria.

La innovación en el formato presupuestario y la mejora en los procesos involucrados en el mismo, constituyen el resultado directo del crecimiento y la expansión del papel gubernamental en la política macroeconómica orientada a la racionalización del gasto público, y a la eficiencia y calidad de los bienes y servicios públicos, generando así una serie de ideas y estrategias dirigidas a reformar la acción gubernamental bajo un nuevo paradigma para la gerencia pública caracterizados en la evaluación del desempeño centrado en resultados.

Considerando esta discusión, es posible identificar que los aspectos fundamentales de la Teoría de la Elección Pública, que fortalecen la propuesta de la nueva gestión, es la introducción del sector privado en la producción pública y la introducción de los mecanismos de competencia (García Sánchez, 2007).

La Teoría de los Costos de Transacción

En tanto que en la Teoría de la Elección Pública, la competencia es vista como el remedio para los problemas burocráticos³, la Teoría de los Costos de Transacción sugiere que, si bien el axioma de la elección pública es adecuado, la perspectiva sobre el beneficio de la competencia no es totalmente correcta porque tal competencia puede generar costos adicionales, los cuales están ausentes en la tradicional forma burocrática de provisión de servicios.

Los costos de transacción son aquellos derivados de la búsqueda de información, de la negociación, la vigilancia y la ejecución del intercambio. El concepto de “costo de transacción”, diferente al costo de producción neoclásico, surge en esta perspectiva teórica al reconocerse la existencia de fallas de mercado asociadas con la racionalidad limitada⁴ y el oportunismo de

3 *Bajo el supuesto de que el monopolio público puede ser reemplazado por la gestión de servicios mediante contratos puntuales en mercados atomizados, donde compradores y vendedores poseen información completa (García Sánchez, 2007).*

4 *Williamson retoma la definición de Simon respecto al principio de racionalidad limitada y lo cita... la capacidad de la mente humana para formular y resolver problemas complejos es muy pequeña en comparación con el tamaño de los problemas cuya solución es necesaria para un comportamiento objetivamente racional en el mundo real (Simon, 1957 en Williamson, 1975). Para Williamson (1975), la economización de la racionalidad limitada asume dos formas: se ocupa de los procesos de decisión y comprende las estructuras de gobernación. En ambas, se deben considerar expresamente los costos de planeación, adaptación y monitoreo de las transacciones.*

los agentes⁵; así como con la incertidumbre⁶ que caracteriza a los mercados. Para Williamson (1975) este conjunto de elementos da lugar a que los precios sean señales insuficientes para la toma de decisiones eficiente, por lo que la organización interna de las empresas puede sustituir el intercambio mediado por el mercado.

Williamson (1975) identifica costos de transacción asociados a la firma de contratos, el control de resultados y el comportamiento de las partes contractuales. Estos costos varían con las características de las decisiones de los gestores participantes de la transacción, así como con los objetivos propios del mercado⁷.

En la medida en que las relaciones entre proveedores y usuarios transcurren en un ambiente de incertidumbre⁸, oportunismo y racionalidad limitada⁹, el intercambio de información cuantitativa y cualitativa se verifica por medio de relaciones contractuales debido a la existencia de fallas de mercado, las que a su vez, generan condiciones para el surgimiento de comportamientos estratégicos no cooperativos por parte de

5 *Por oportunismo, se entiende “la búsqueda del interés propio con dolo. Aquí se incluyen tanto las formas activas como las pasivas, y tanto los tipos ex ante como los tipos ex post (Williamson, 1985).*

6 *La incertidumbre se genera como consecuencia del comportamiento oportunista y la racionalidad limitada de los agentes, actuando respecto a una transacción que involucra activos específicos o idiosincrásicos. La importancia de la incertidumbre para las transacciones es debido a la influencia que ésta tiene sobre la organización económica... Siempre que los activos son específicos en un grado no trivial, el incremento en el grado de incertidumbre hace más imperativo que las partes elaboren un sistema para resolver las cosas, ya que las brechas contractuales serán mayores y las ocasiones de adaptaciones secuenciales aumentarán en número e importancia a medida que se eleve el grado de incertidumbre” (Williamson, 1985).*

7 *La producción interna será más eficiente cuando los activos específicos sean importantes, existan incentivos para que las partes muestren comportamientos oportunistas, el número de potenciales usuarios será reducido, y la demanda futura de los servicios sea incierta (García Sánchez, 2007).*

8 *En las transacciones, la influencia de la incertidumbre sobre la organización económica es condicional. Específicamente, un aumento de la incertidumbre paramétrica importa poco para las transacciones no específicas (Williamson, 1985).*

9 *Refiere que la mayoría de las personas son sólo parcialmente racionales y que de hecho en muchas de sus acciones actúan según impulsos emocionales. En ese sentido, la racionalidad es limitada para la formulación y solución de problemas complejos y para el procesamiento de la información, porque los agentes siguen patrones –o atajos- conocidos sin detenerse al análisis previo. Así, los individuos toman decisiones en entornos de incertidumbre, que se apartan de los principios básicos de la probabilidad. A este tipo de decisiones se le denominan como atajos heurísticos (Kahneman, 2003).*

los agentes económicos, y la recreación en un contexto de incertidumbre para la toma de decisiones (Williamson, 1994).

El planteamiento de esta teoría sostiene, que el propósito fundamental de las instituciones es precisamente el de economizar los costos de transacción; por lo que centra su atención en las transacciones y en los esfuerzos de las instituciones para lograrlo. De ese modo el contrato se establece para intercambios donde, en ausencia de alternativas de mercado estandarizadas, las partes han diseñado normas de relaciones futuras en las que pueden confiar.

Para Williamson (1994), el contrato es un acuerdo entre comprador y vendedor, en donde los términos del intercambio son definidos por el precio, la especificidad de los activos y de las salvaguardas (esto asume que la cantidad, calidad y duración del contrato están especificadas). Este contrato permite disminuir la incertidumbre y abaratar la obtención y el procesamiento de información; se convierte en la unidad analítica que estructura internamente las reglas de operación de la organización económica (estructuras de gobernación); y da lugar a economizar los costos de transacción asociados a la especificidad de los activos, el oportunismo, la frecuencia de las transacciones y la incertidumbre. Asimismo, las partes del contrato tienen incentivos para respetar las normas y reglas del juego, porque ello facilita las posibilidades de monitorear a bajo costo la conducta y las decisiones.

La existencia de costos de transacción en los intercambios realizados en el mercado, proporciona una explicación de las ventajas comparativas de organizar la producción dentro o fuera del ámbito público, esto es, cuanto mayores sean los costos de transacción externas, mejor será producir dentro de la administración; situándose en el límite de la intervención pública en el punto donde se igualan sus costos con los de contratar en el exterior. De ese modo, la estructura organizacional óptima se realiza en función de los costos de transacción, lo que a su vez lleva a la administración pública a incorporar condiciones similares a las del mercado, siempre y cuando éstas aseguren un mantenimiento de costos equilibrados con los intereses de quienes participan de los procesos sociales y colectivos, es decir, los beneficiarios sociales. De ese modo la reestructuración organizativa en relación con la función de costo más óptima, se convierte en uno de los pilares de la nueva gestión pública (García Sánchez, 2007).

La Teoría de la Agencia

La Teoría de la Agencia (comúnmente llamada teoría del agente/principal), es la más dominante sobre la separación entre la propiedad de los accionistas y el control de los administradores. Según Przeworski (1996), la economía es una red de

relaciones múltiples y diferenciales entre clases particulares de principales y agentes; esto es, administradores y empleados, dueños y administradores, inversionistas y empresarios; ciudadanos y políticos; y burócratas y políticos. Las relaciones entre el agente y el principal (el administrador y el dueño), son importantes en la determinación de los niveles de eficiencia. Para esta teoría, las relaciones entre ambos se convierten en la unidad de análisis.

La Teoría de la Agencia estudia los mecanismos de incentivos para reducir los costos de la agencia, causados por la exposición del agente al exceso de riesgo frente a factores más allá de su control. Tales costos se definen como la suma de los gastos de monitoreo del principal, los gastos relacionados con el agente y las pérdidas residuales que representan las ganancias potenciales de las negociaciones no realizadas -los principales no pueden proveer incentivos perfectos para los agentes, cuando sus acciones no son observadas-.

Cabe destacar que la Teoría de la Agencia da ventajas a la información asimétrica y preferencial. El modelo teórico agente-principal, incorpora explícitamente los incentivos y las asimetrías de información en el diseño de mecanismos óptimos en las organizaciones. En ese sentido, el equilibrio de cualquier mecanismo se obtiene como resultado de las formas de revelación, bajo las cuales, los agentes confiadamente dejan ver su información privada. En el mercado, este equilibrio se obtendría de las decisiones que tomaran los diferentes agentes, en función de la información disponible.

Lo que se trata de resolver, es precisamente el dilema que existe cuando no coinciden los intereses entre el principal y el agente; y cuando además, ambos tienen acceso diferenciado a la información en mercados imperfectos. En consecuencia, el principal intenta asegurar la lealtad del agente, a cambio de un sistema de compensaciones justo.

La solución que ofrece la Teoría de la Agencia a este problema, es la igualación de oportunidades de acceso a la información, mediante el uso de sistemas de evaluación del desempeño, del rendimiento financiero, la determinación clara de objetivos, y el empleo de contratos en el mercado.

La función de control para monitorear los consejos corporativos de las organizaciones, procede directamente de la Teoría de la Agencia, la cual describe el potencial para los conflictos de interés que surgen de la separación de la propiedad y el control organizacional. Este es denominado como *conflicto entre el principal-agente* que permanece como un problema de organización interna.

En el problema tradicional de la agencia, que incluye tanto el esfuerzo costoso del agente como los factores estocásticos –azarosos, probabilísticos- más allá de su control, influyen en los resultados de una actividad productiva, propiedad del principal, quien elige un contrato de compensación para el agente que trata de alcanzar incentivos económicos óptimos. En este sentido, el debate entre lo público y lo privado, bajo el marco de referencia de la Teoría de la Agencia, está relacionado con el cuestionamiento que implica el identificar cuál forma de propiedad es la que mejor promueve el bienestar social.

La aplicación de esta teoría al sector público, consiste en la creación de un mercado que transforma el aparato burocrático gubernamental, en un conjunto de relaciones contractuales entre agencias que buscan maximizar sus beneficios, a pesar de que el interés de los agentes no siempre sea coincidente con el interés de la ciudadanía.

Sin embargo, en el ámbito público la definición de principal y agente es compleja, debido a que se enfrenta con múltiples figuras. Mayston (1993), cuestiona quién es el principal en esta relación y descubre tres posibilidades: el electorado, los consumidores de los servicios públicos, y los políticos del gobierno central; en tanto que Albi y Cols. (1997), establecen relaciones de agencia superpuestas entre distintos niveles de la gestión pública –ciudadanos, parlamentarios o congresistas, gobierno, y empleados públicos-. Por su parte Gersbach (1999), considera un modelo donde el público está inseguro acerca de la competencia de un agente, en términos de si éste, solamente se preocupa de las consecuencias de las decisiones políticas o si sólo está preocupado acerca de las creencias del público, es decir, en términos de ser populista.

De acuerdo a Bresser-Pereira (2001), la reforma de la administración pública es gerencial porque extrae su inspiración de la gestión de empresas privadas, y porque adopta una promoción de autonomía y *accountability* –transparencia y rendición de cuentas- de las agencias públicas, como estrategia básica para alcanzar más eficiencia y calidad. Las instituciones se constituyen en las instancias mediadoras que vinculan las políticas macroeconómicas con los agentes económicos y sociales, particularmente en la dotación de bienes y servicios públicos requeridos.

En conclusión, a través de la Teoría de la Agencia es posible explicar la nueva gestión pública, debido a la implantación de herramientas de control vinculadas al ejercicio de responsabilidades, y a la implantación de procesos de rendición de cuentas, por medio de las cuales es posible establecer y regular las relaciones de intercambio entre el agente y el principal. Asimismo, explica las consecuencias de no contar efectivamente con tales herramientas, dado que los principales problemas

de la agencia ocurren a causa de la existencia de asimetrías en la información¹⁰ y el “riesgo moral”¹¹.

La Nueva Gerencia Pública

Una vez discutidos los fundamentos teóricos que facilitan el entendimiento de las causas que dieron lugar a la nueva gestión pública, en este apartado se presentan los antecedentes de la gestión pública con enfoque de resultados.

En primera instancia, el déficit fiscal por el que atravesaban los países anglosajones en la década de los años setentas y la amenaza que esto representó hacia el estado de bienestar de su población, provocó la búsqueda de una nueva vía de soluciones. El denominado *management* público se presentó como un conjunto de doctrinas de aplicación general, caracterizado por su portabilidad, difusión y neutralidad política. Esta situación provocó que los principios y técnicas de la nueva gestión pública, se percibieran como una respuesta válida a dicha problemática, dando inicio a un proceso generalizado de reformas.

Posteriormente, economías de diversos países como Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Australia, Estados Unidos y Canadá, quienes fueron pioneros del nuevo modelo, a los que luego se sumaron países latinoamericanos como Chile y Colombia, rompieron paradigmas en la forma de enfocar la administración pública, con el fin de responder

10 *Las asimetrías de información se producen debido a que la institución ejecutora del programa posee un nivel de información distinta a la manejada por la unidad responsable del programa, con respecto a la gestión, administración, características de los beneficiarios, resultados efectivos del programa, etc. Esto se traduce en que el agente potencialmente puede comportarse de manera oportunista, aprovechándose de su mayor información, de acuerdo a sus incentivos (no compatibles con aquellos de la unidad responsable (principal)) (Berner, H. 2009)*

11 *Existe riesgo moral (moral hazard) cuando el valor de una transacción para alguna de las partes puede verse afectado por acciones o decisiones adoptadas por la otra. Ejemplos de esto son situaciones como las siguientes: (i) cuando una empresa contrata a un trabajador el valor que obtiene por éste (su productividad) se verá afectado por el esfuerzo o dedicación del contratado, (ii) si un individuo suscribe un contrato de seguro contra accidentes el valor para la compañía de seguros se verá afectado por el cuidado o previsión que adopte el asegurado, o (iii) cuando una institución de capacitación contrata a una institución externa para ejecutar un programa de reconversión laboral, su éxito se verá afectado por la pertinencia de los contenidos y la calidad de la capacitación que entregue el ejecutor a los beneficiarios y, posteriormente, por la intensidad y calidad de la ayuda que les entregue en la búsqueda del nuevo empleo. En este sentido, la esencia del problema de riesgo moral radica en el conflicto generado entre los objetivos del principal y el agente (Berner, H. 2009)..*

a la necesidad de hacer mejor uso de los recursos escasos y de rendir cuentas a la ciudadanía; lo que implicó la necesidad de mejorar el uso de las finanzas públicas, a partir de una nueva manera de gestionar los recursos e incentivar el logro de resultados.

De acuerdo con Pérez Parra (2004), dos propuestas de cambio en el sector público son las que han tenido una importante influencia al respecto en los últimos años, éstas son: la gestión posburocrática (Barzelay, 1998) y la llamada reinención del gobierno (Osborne y Gaebler, 1992). La primera propuesta comprende un conjunto de ideas y soluciones encaminadas a la resolución de los problemas más apremiantes de la actividad gubernamental, con claves que permiten el logro de reformas exitosas en cuanto a la gerencia y la actividad organizativa del sector público. En su tesis, Barzelay menciona la necesidad de acelerar la búsqueda de un nuevo modelo administrativo, porque el modelo burocrático ha llegado a su punto máximo, en donde las reglas, la obligatoriedad, lo impersonal y la centralización del poder, han perdido fuerza y han obligado a cambiar el rumbo hacia una nueva cultura organizativa. La segunda propuesta, publicada por Osborne y Gaebler (1994), propone un cambio radical en la administración pública utilizando las técnicas de las organizaciones privadas, con el fin de transformarla de manera radical en un espacio de acción gubernamental eficaz y eficiente. En si, la propuesta se basa en una serie de recomendaciones básicas, siendo éstas: timonear y no remar; dar mayor facultad a los funcionarios para que puedan prestar un servicio excelente; introducir mecanismos de competitividad en los servicios; transformar las organizaciones públicas para que puedan simplificar sus decisiones; más que el cumplimiento de la norma lo importante son las consecuencias de los resultados dentro de los límites de la ley; más que cumplir con los ciudadanos hay que satisfacer a los usuarios de los servicios; el gobierno debe tener una visión empresarial de ganar en vez de gastar; debe tener una visión previsoras; debe ser descentralizado; y con orientación hacia el mercado para animar a las empresas privadas a que participen en la prestación de servicios.

Desde esta perspectiva, la eficiencia administrativa debe ser una especie de atributo de la democracia, en donde el repensar la acción de gobernar y reinventar el gobierno, está en función de hacerlo más funcional, tanto en lo teórico como en lo práctico, partiendo de las tres “E”: economía, eficiencia y eficacia; con servicios públicos de calidad (Pérez Parra, 2004), y en donde la gerencia pública rinda cuentas a las instituciones y responda políticamente a los actores implicados.

A manera de conclusión y de acuerdo con lo anterior, la nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, esto es, una administración capaz de satisfacer las necesidades reales de los ciudadanos al menor costo posible,

favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia y sistemas de control. Los primeros permiten a los usuarios elegir y promueven el desarrollo de servicios de mayor calidad; en tanto que los sistemas de control, permiten una plena transparencia de los procesos, los planes y los resultados (García Sánchez, 2007).

2.2 MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA CON ENFOQUE DE RESULTADOS

La nueva gestión pública, que a partir de este apartado será denominada como *gestión pública con enfoque de resultados*, puede desplegarse en una amplia variedad de modelos, técnicas e instrumentos de gestión, que no siempre coinciden entre sí. Con la finalidad de agrupar y con ello facilitar su análisis, en los siguientes párrafos se abordan algunos programas de reformas y sus principales características, los valores que representan, y sus disposiciones normativas.

Los primeros tres modelos, desarrollados por Echebarría (2000), representan un esfuerzo analítico conceptual, cuya principal utilidad es que al ser comparados con la realidad, permiten diagnosticarla al tiempo de expresar posibles soluciones. Estos son: el modelo eficientista, el modelo contractualista, y el modelo servicial.

Asimismo, el estudio para América Latina editado por Cunill y Ospina (2003), incluye modelos que surgen de la práctica de los sistemas de evaluación y control de la gestión para resultados en Colombia, Costa Rica, Chile y Uruguay, en donde se propone una tipología a partir del referente institucional utilizado para estructurar el sistema de evaluación, y el proceso en la toma de decisiones políticas al que pretenden servir los resultados.

El Modelo Eficientista (Echebarría, 2000)

El modelo eficientista tiene su fuente de inspiración en el *management* científico y técnico. Su aplicación al sector público supone la reproducción del esquema de la burocracia industrial¹², a través de la exhaustiva evaluación de recursos, procesos y resultados; así como la estricta planeación de actividades, y la optimización de los recursos. Este es el tipo de gerencia que está detrás de múltiples iniciativas de medición y evaluación del rendimiento, sistemas de presupuestación y control, reingeniería de procesos administrativos, y mejora en la distribución de los recursos humanos.

12 *La acción del burócrata se caracteriza por la racionalidad de las decisiones, la impersonalidad de su gestión, su tendencia a encarar lo rutinario y la fuerte centralización de su autoridad. Refiere características que estructuralmente se fomentan en un contexto de tareas repetitivas fuertemente normadas y orientadas a criterios de evaluación, mucho más a la función que al resultado (Petrella, 2007).*

Una de las exigencias del desarrollo de este modelo, es la profesionalización de los directivos, quienes deben recibir una amplia autoridad para la utilización de los recursos.

Es importante destacar que este modelo concibe al ciudadano como el receptor de un servicio con un valor económico, cuyo objetivo es la maximización de las utilidades individuales con los recursos disponibles, salvaguardando criterios de generalidad y equidad en el acceso y uso de las prestaciones; esto significa que el ciudadano cubre parte de los servicios de aplicar medidas de racionalidad, ante un exceso de demanda.

El reduccionismo es el gran riesgo de este modelo; tanto por concretarse en una percepción estrictamente técnica de la realidad, ignorando su componente institucional, como por presuponer que toda la actividad de la administración es susceptible de una visión automatizada. Sin embargo, el modelo proporciona la infraestructura y los valores de base para el progreso de la cultura gerencial en el sector público.

En conclusión, la ventaja de su aplicación es que representa una estrategia coherente con la búsqueda de disciplina presupuestaria en períodos de crisis fiscal, al tiempo que permite desarrollar una amplia infraestructura de información para efectos de medición y control; en tanto que la desventaja, implica el *reduccionismo uniformista* que hace pensar a sus seguidores que todas las actividades públicas pueden ser reconducidas a una cadena de montaje¹³.

El Modelo Contractualista (Echebarría, 2000)

Este modelo está respaldado por las teorías económicas de la organización basadas en la relación agente- principal. Su lógica es la separación de los roles correspondientes al planificador y al productor, sustituyendo la coordinación

13 *La cadena de montaje representa una forma de organización de la producción que delega a cada trabajador una función específica y especializada. La idea teórica de la cadena de montaje nace con el taylorismo y madura en el siglo XX con Henry Ford. A fines del siglo XX es superada por una nueva forma de organización industrial llamada toyotismo que se ha profundizado en el siglo XXI. El toyotismo corresponde a una revolución en la producción industrial que fue pilar esencial en el sistema de procedimiento industrial japonés y que después de la crisis del petróleo de 1973 comenzó a desplazar al fordismo como modelo referencial en la producción en cadena. Se destaca de su antecesor básicamente en su idea de trabajo flexible, aumento de la productividad a través de la gestión y organización reconocida como justo a tiempo -just in time-, y el trabajo combinado que supera a la mecanización e individualización del trabajador, elemento característico del proceso de cadena fordista.*

jerárquica por otra de tipo contractual, con competencia entre proveedores que poseen autonomía de gestión. De ese modo, se favorece la adaptación a los entornos específicos de los diferentes centros de actividad pública, y se promueve la distinción del responsable o gerente del logro de resultados.

El modelo contractualista se caracteriza por sus prácticas antiburocráticas de gestión, sin perder de vista la racionalidad económica en la asignación de los recursos; en donde el servicio civil de carrera rompe con la idea de una gestión centralizada en los recursos humanos, y fortalece la figura directiva sustentada en el agente-principal, reconociéndoles como responsables de hacer cumplir el contrato. Esto supone un régimen específico para su acceso, remuneración, remoción, socialización y profesionalización.

En cuanto a la estructura administrativa, el modelo se enfoca en un diseño institucional basado en separar el principal y el agente, y articular su relación de forma contractual, como partes que negocian sus derechos y obligaciones.

Bajo este modelo, los procedimientos de decisión y control están basados en una amplia autonomía del agente, que en el marco de ciertos límites, dispone de libertad para aplicar los recursos –derechos del contrato- a los objetivos marcados por el principal –obligaciones-. Esta relación permite una tensión competitiva entre las agencias que optan por la asignación de los recursos del principal, estimulando una eficiente utilización de tales recursos -cuyas economías revertirían en la agencia-. Esto requiere una infraestructura administrativa y de información entre principal y agente, que asegure la eficacia del control.

Asimismo, el contrato se extiende hacia las relaciones entre el agente que proporciona los servicios y los ciudadanos que los reciben. En este sentido, el ciudadano –contribuyente- se reconoce a sí mismo como un cliente, por tanto, como titular del derecho a una prestación específica e individualizada. Esta situación se combina con el atribuir al cliente la posibilidad de salida y cambio de proveedor en caso de incumplimiento, estimulando la competencia entre los proveedores así como una diferente forma de responsabilidad.

En conclusión, esta visión practicada en numerosas políticas de reforma, especialmente en los sectores sociales, presenta ventajas para que el agente se adapte a las prioridades del principal y a las necesidades de los beneficiarios; en tanto que sus desventajas, tienen que ver con el riesgo de la expansión de las agencias y la posible desatención de interdependencias entre servicios y políticas públicas, que recaen en distintos agentes.

El Modelo Servicial (Echebarría, 2000)

Los antecedentes de este modelo se sitúan en tres corrientes de pensamiento: 1) la cultura organizativa y la calidad; 2) la sociología de las organizaciones y su razonamiento antiburocrático; y 3) las teorías políticas y administrativas de la participación ciudadana y comunitaria en la acción pública. A diferencia de los dos modelos anteriores, éste se enfoca en la gestión de los intangibles organizativos –la cultura y el conocimiento–, y la reivindicación de la gestión relacional no jerárquica –redes, alianzas, y relaciones con proveedores y usuarios–, como clave de eficacia y eficiencia. Esta visión intenta equiparar la gestión con el aprendizaje, es decir, la adquisición del conocimiento que posibilite el control.

Desde esta perspectiva, el servicio civil de carrera se percibe como el sistema de relaciones humanas en el que ejercen las responsabilidades públicas. El funcionario público es visto como un profesional más allá del automatismo burocrático, y las responsabilidades directivas se basan en propiciar su participación y compromiso con metas y objetivos de las políticas públicas.

Desde este enfoque, la estructura administrativa se basa en encausar el aprendizaje, es decir, que guarda cierto paralelismo con las condiciones del entorno y por tanto, requiere de la participación de los agentes internos y externos que consiguen proporcionar información y conocimiento.

Es así como la gestión se entiende como aprendizaje; en tanto que las decisiones y el control, son similares a un proceso de prueba y error con retroalimentación permanente. La discrecionalidad, el punto de encuentro y el control profesional de las actuaciones, sustituyen a la burocratización del comportamiento.

En este modelo, el ciudadano es percibido como participe de la acción pública, capaz de incidir con su comportamiento sobre la cobertura de las necesidades sociales –no tanto en la maximización de su propia utilidad–. De ese modo, la participación ciudadana se proyecta tanto en la elaboración, como en la implantación y evaluación de las políticas públicas.

En conclusión se puede decir que este modelo es más teorizado que practicado por los reformadores. Todas las reformas hablan de flexibilidad, de participación, y de receptividad a los ciudadanos; sin embargo, esto es más aparente que real. Las ventajas del modelo son obvias en la adaptabilidad y flexibilidad que ofrecen sus propuestas para el manejo de los servicios públicos; y su desventaja radica en los efectos secundarios de la discrecionalidad en relación a la igualdad en el acceso a los servicios públicos.

Modelos de Evaluación y Control de la Gestión para Resultados en América Latina (Cunill y Ospina, 2003)

De acuerdo con Bonnefoy (2003), la nueva gestión pública -sobre todo en los países Latinoamericanos- está en un estado de transición entre un modelo burocrático tradicional y un modelo de gestión orientada a resultados. Este nuevo modelo se centra en los impactos de la acción pública, en donde lo más importante son los resultados, las metas y los estándares de desempeño.

Este tipo de gerencia pública que obliga a los “gerentes” a gestionar, responsabiliza a los directivos públicos para que produzcan los resultados buscados, y a publicar informes de desempeño a través de los cuales se analizan y comparan los resultados esperados con los efectivamente logrados. Esta manera de evaluar y controlar la gestión requiere que las metas sean definidas *ex ante* y que los resultados sean contrastados con las mismas. De ahí la necesidad de desarrollar sistemas de evaluación del desempeño a través de indicadores, cuyos resultados se incorporan a la toma de decisiones.

No obstante la vinculación entre control y evaluación sigue siendo un desafío en la mayoría de los países en Latinoamérica, Cunill y Ospina (2003) identificaron y clasificaron dos modelos, mismos que surgen de la práctica de los sistemas de evaluación y control de la gestión para resultados, en cuatro países de América Latina -Colombia, Costa Rica, Chile y Uruguay-, a partir del referente institucional que estos países utilizan para estructurar el sistema de evaluación, y el proceso en la toma de decisiones políticas al que pretenden servir los resultados indicados.

El primero de los modelos de evaluación es el *tipo Plan*. Este modelo busca reforzar el proceso de decisiones políticas más que presupuestarias, el cual es coordinado por las unidades encargadas de la planificación (direcciones de planificación y secretarías de estado). Bajo este modelo existe una desarticulación entre los procesos de planeación, presupuestación y evaluación; y en donde los compromisos de resultados se suscriben después de que los proyectos de inversión pública ya han sido presupuestados. El nivel de análisis de evaluación en este modelo está enfatizado en la meta-evaluación, es decir, en el análisis de las acciones estratégicas que contribuyen al cumplimiento del *Plan*. En el mismo sentido, no hay un diseño que genere consecuencias materiales, pero sí incentivos simbólicos.

El segundo modelo es el *tipo Presupuesto*. Este modelo busca mejorar los procesos de formulación y discusión presupuestaria, en donde las unidades rectoras son las direcciones de presupuesto y las de finanzas. Si bien las herramientas de evaluación bajo este modelo, se entrelazan desde un principio con los ciclos y dinámicas de

las leyes de presupuesto, se produce un riesgo de saturación por parte de los gerentes y de quienes toman las decisiones, debido a problemas de coordinación y a la sobredemanda de información; esto es, que a partir del presupuesto se establece un vínculo entre los recursos asignados y los resultados esperados de la gestión, que incluye objetivos estratégicos para los principales productos de las unidades ejecutoras. De ese modo, se establece una relación muy estrecha entre los objetivos, metas, indicadores y presupuesto, en donde inclusive se costean las actividades asociadas a cada meta. El nivel de análisis en este modelo, depende del tipo de instrumentos de evaluación de la gestión, el cual se enfatiza ya sea en la meso-evaluación, en la micro-evaluación, o en una combinación de ambas.

Considerando los modelos de control y evaluación identificados por Cunnil y Ospina (2003), fácilmente se identifica la combinación, esto es, *Plan-Presupuesto*. Un buen ejemplo de este tipo de modelo lo representa el Plan Plurianual, en donde el análisis orienta el proceso de asignación del gasto presupuestario, al tiempo que brinda consistencia a los objetivos de políticas públicas que requieren más de un año para su implementación.

No obstante las diferencias de los modelos anteriormente descritos, éstos convergen en un punto importante, esto es, en la evaluación *ex ante* que implica la introducción de indicadores de evaluación del desempeño, los que a su vez generan múltiples puntos de apoyo en la implementación de una gestión para resultados.

Asimismo, las ventajas de los indicadores, de acuerdo con Bonnefoy (2003), son que éstos apoyan el conocimiento y aprendizaje del accionar, que por lo general los funcionarios públicos realizan de manera rutinaria. Este proceso de aprendizaje se centra en el cambio del eje de análisis que realizan los funcionarios desde una perspectiva enfocada en los procesos, hacia una visión orientada a los resultados; es decir, hacia una gestión por resultados, que vincula dinámicamente la función presupuestaria con la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios y bienes públicos.

2.3 EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN CON ENFOQUE DE RESULTADOS EN MÉXICO

En primera instancia y como la parte rectora de los programas nacionales, la gestión pública en México se ha enfocado en la Planeación Nacional de Desarrollo, la cual enmarca las acciones de gobierno y orienta la coordinación de las tareas del Poder Ejecutivo con las de los Poderes Legislativo y Judicial, así como con los órdenes de gobierno estatal y municipal.

La gestión con enfoque de resultados en México se remonta al mes de enero de 1983, cuando entra en vigor la Ley de Planeación decretada por el Ejecutivo Federal, en la cual se establece que *la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos.*

De acuerdo con esta ley, el Plan Nacional de Desarrollo se elabora, aprueba y publica dentro de un plazo no mayor de seis meses, a partir de la fecha en que toma posesión el ejecutivo federal. En éste se precisan los objetivos nacionales, estrategias y prioridades; contiene previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determina los instrumentos y responsables de su ejecución; y establece los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional.

Una vez aprobados los objetivos, estrategias y lineamientos, los planes y programas a través de los cuales se pretenden lograr los resultados deseados, son obligatorios para las dependencias de la administración pública federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Por el lado del presupuesto, y conforme con lo establecido en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997 – 2000 (PRONAFIDE), a partir del ejercicio fiscal de 1998 se introdujeron modificaciones importantes al sistema presupuestario con el fin de promover el crecimiento económico; elevar el bienestar de la población; y aumentar la eficiencia, eficacia y calidad en la aplicación de los recursos públicos.

En este sentido y de acuerdo con el marco legal relativo a la programación y presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaboró el *Manual de Programación y Presupuesto 1998*. Este Manual incluye todos los formatos que debieron completar y enviar las dependencias y entidades del sector público, para integrar, con la información remitida, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de 1998 (PPEF98).

El Manual no considera cambios de fondo en cuanto a su estructura con respecto al de 1997; sin embargo y de manera relevante, incorpora en su contenido la implantación de una Nueva Estructura Programática (NEP) que orienta el presupuesto hacia una mayor eficiencia, eficacia y calidad en la aplicación de los recursos públicos; y vincula de forma directa y sencilla las políticas públicas con los propósitos institucionales de las dependencias y entidades del sector público, y con la asignación de los recursos.

A partir del ejercicio fiscal de 1998, la totalidad de categorías programáticas consideradas en la Nueva Estructura Programática, permitió a las dependencias y entidades del sector público, contar con una herramienta de apoyo en pro de alcanzar una mejor asignación de recursos, desde la elaboración misma del proyecto de presupuesto.

No obstante la reforma al proceso presupuestario, en la mayoría de los casos la formulación del proyecto se redujo a un ejercicio orientado exclusivamente a garantizar el equilibrio de las finanzas públicas; en donde el proceso presupuestario, tanto en su etapa de formulación como de ejecución, estaba desvinculado del Plan de Desarrollo y de sus líneas estratégicas.

En el 2006 inicia un plan de acción para el presupuesto con base en resultados, que se materializa con las Reformas al Marco Normativo y con cambios en el Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente al 2007 (PEF2007).

Tales cambios implicaron la implementación de un modelo gerencial orientado hacia la calidad del gasto público, y al mejoramiento de la transparencia y la rendición de cuentas hacia los ciudadanos, contribuyentes e instancias auditoras. Es por tales motivos que de manera significativa, en el siguiente apartado se hace referencia al nuevo modelo.

2.4 EL NUEVO MODELO DE GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO CON ENFOQUE DE RESULTADOS EN MÉXICO

Este apartado se refiere fundamentalmente a las acciones emprendidas por el gobierno Federal en México, que con objeto de regular la gestión, los procesos y los resultados de la administración pública, definen las estrategias que orientan a la función pública a mejorar su desempeño, y en consecuencia, a elevar la satisfacción de necesidades ciudadanas.

Tales estrategias implican el incremento de los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental, entre las que destacan: la adopción de un modelo de diseño del presupuesto basado en resultados que facilite la rendición de cuentas y genere los incentivos para el cumplimiento de las metas planteadas; y la evaluación del desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población, así como de las instituciones gubernamentales. En ese sentido, el gobierno federal adoptó tres instrumentos fundamentales:

1. El Presupuesto Basado en Resultados (PBR) para evaluar el impacto del gasto;

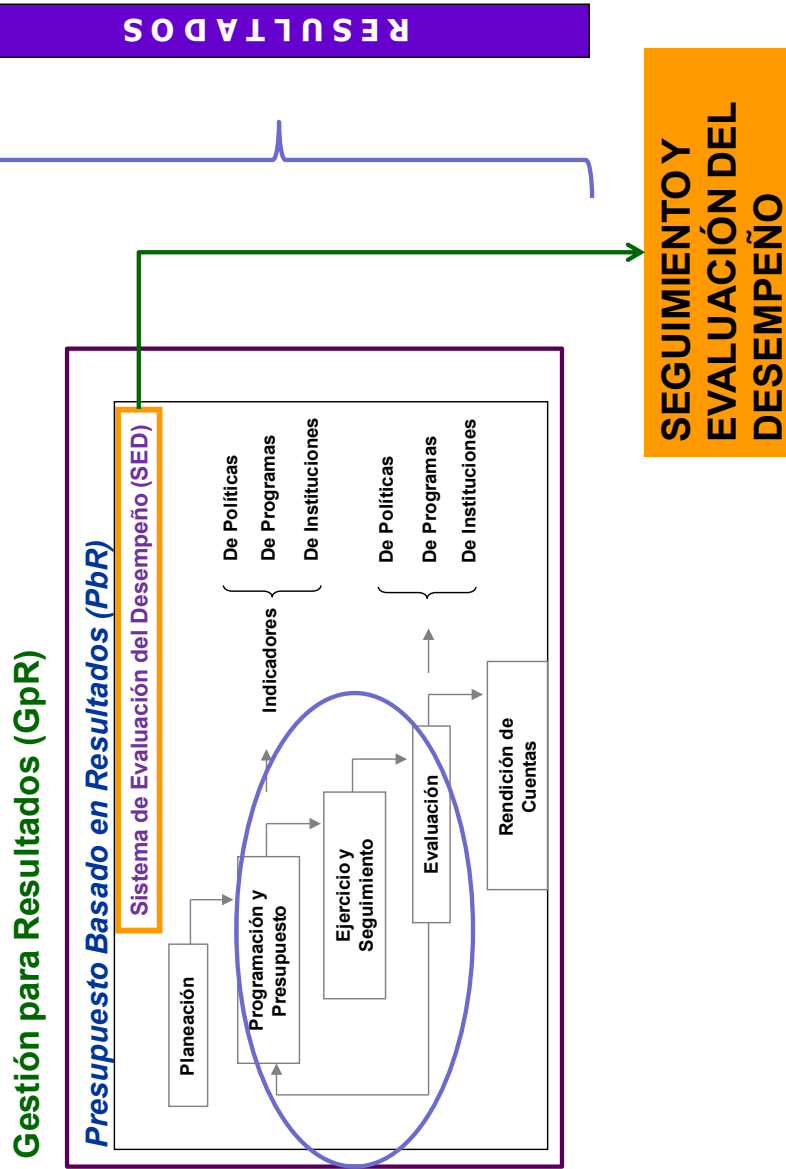
2. El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) para evaluar los logros de los programas gubernamentales y las políticas públicas; y,
3. El Programa de Mejora de la Gestión (PMG) para evaluar el desempeño de las instituciones y los funcionarios.

El *Presupuesto Basado en Resultados* se instrumentó a partir de un conjunto sistematizado de procesos y herramientas dentro de las cuales va implícita la evaluación de los resultados obtenidos en la aplicación de los recursos públicos, así como incentivos para que las dependencias y entidades de la administración pública enfoquen su gestión a la obtención de los resultados previamente comprometidos. Cabe destacar que este tema en particular se aborda ampliamente en el Capítulo V.

Por otro lado y bajo este mismo enfoque, el gobierno federal estableció disposiciones para implementar un *Sistema de Evaluación del Desempeño* -de los programas federales- bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores estratégicos y de gestión, con el fin de obtener la información pertinente acerca de los resultados de la aplicación de recursos y el impacto social de los programas y proyectos (ver Fig. No. 1).

El *Programa de Mejora de la Gestión* se basa en cuatro ejes: *orientación a resultados*, centrado en los resultados intermedios y finales alcanzados por encima de las actividades realizadas, a fin de evitar que el Programa se convierta en un sistema de requerimientos rígidos y engorrosos que no agregan valor; *flexibilidad*, dado que reconoce la existencia de diferentes grados de desarrollo de la dependencias y entidades, por lo cual los compromisos y grados de avance de las instituciones en las acciones se definen en función de la realidad institucional; *innovación y experiencia*, porque reconoce la experiencia institucional y la creatividad de los servidores públicos de la administración pública para diseñar e implementar las acciones necesarias en sus instituciones; y *sinergia*, en la coordinación de esfuerzos, personas, recursos, normas, procesos y tecnologías.

Fig. 1 Sistema de Evaluación del Desempeño, SHCP 2008



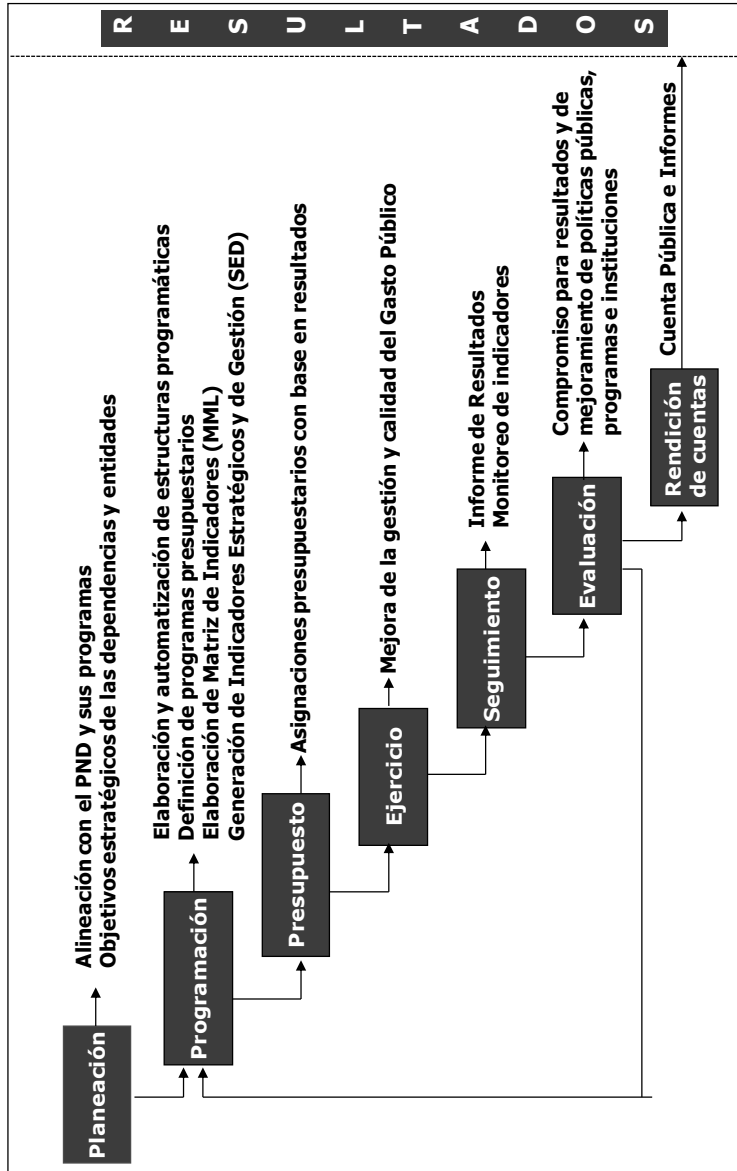
Fuente: Manual del SED – SHCP, 2008

Asimismo, el *Programa de Mejora de la Gestión* está integrado por dos módulos, el normativo y el institucional. Cada uno de éstos define las acciones para el cumplimiento de los objetivos, dentro de las dependencias y entidades. En el primero se definen, articulan y modifican las reglas de mejora al marco normativo -bajo principios de legalidad, simplificación burocrática, servicio, flexibilidad y rapidez-. En tanto que el módulo institucional tiene como propósito mejorar la gestión de las dependencias y entidades, en lo que se refiere a sus procesos sustantivos y de apoyo, que se traducen en bienes y servicios.

De acuerdo a estas estrategias e instrumentos, se advierte que la relevancia de la *Gestión para Resultados* en México implica que las organizaciones públicas logren, mediante la gestión del proceso de creación del valor público, los resultados consignados en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de éste se derivan.

Este modelo de gestión con enfoque de resultados, se rige por cinco principios que forman la base para la administración del desempeño:

- 1) Centrar el diálogo en los resultados, es decir, que el enfoque se mantenga siempre en la gestión para resultados;
- 2) Alinear las actividades de planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación, con los resultados previstos;
- 3) Mantener el sistema de generación de informes de resultados los más sencillo, económico y fácil de usar, como sea posible;
- 4) Gestionar para, y no por, resultados; y
- 5) Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para la información y rendición de cuentas.

Fig. No. 2 Alineación del Proceso Presupuestario orientado a Resultados

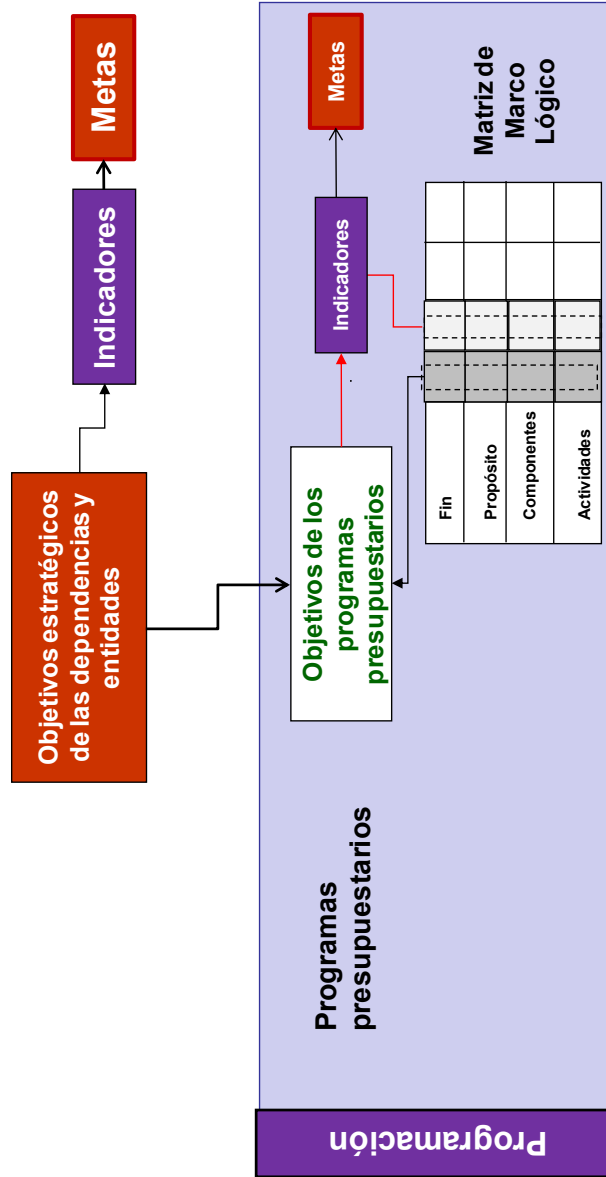
Fuente: Manual del Sistema de Evaluación del Desempeño SHCP, 2008.

Por su parte, el proceso presupuestario se orienta al logro de resultados mediante la vinculación de sus etapas y de los resultados obtenidos en cada una de éstas, y a través de la coordinación de las áreas responsables de las políticas públicas y los programas, con las de planeación, programación, presupuesto, seguimiento y evaluación (ver Fig. 2).

En ese sentido, se descentraliza la toma de decisiones para que la administración pública pueda responder a las demandas sociales, sin renunciar a la transparencia de la gestión. En tanto que medir el desempeño y evaluar los resultados, genera y define indicadores de desempeño, estratégicos y de gestión, que constituyen la base para el funcionamiento del sistema de evaluación del desempeño SED.

A su vez, los indicadores se construyen a partir de un análisis de problemas y una propuesta de objetivos, los cuales se insertan en una matriz -por programa presupuestario- la cual pasa por un proceso de validación y concertación antes de ser registrada en el sistema (SED – SHCP) e incluida en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, del ejercicio fiscal correspondiente. De ese modo, los programas presupuestarios articulan la acción de la administración pública, y relacionan el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas con las actividades de las dependencias y entidades, y con el presupuesto (Fig. 3).

Fig. 3 La Planeación Estratégica y los Programas Presupuestarios



Fuente: Manual del Sistema de Evaluación del Desempeño SHCP, 2008.

Para lograr este vínculo y a partir del 2008, la estructura programática en la que se basa el presupuesto fue reestructurada con la introducción de la categoría *Programa Presupuestario*, el cual permite identificar de manera directa programas y actividades específicos de cada dependencia o entidad, así como a las unidades responsables que participan de la ejecución de estos programas y de los recursos presupuestarios asignados a éstos.

La introducción de la categoría *Programa Presupuestario* está relacionada con la matriz de indicadores, la cual, resulta de la aplicación de la Metodología del Marco Lógico, misma que se aborda ampliamente en el Capítulo III. No obstante se destaca que ésta es una herramienta de planeación que alinea la contribución de los programas presupuestarios a los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades, y a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas derivados de éste. La aplicación de esta metodología, de acuerdo con el Sistema de Evaluación del desempeño (SHCP, 2008), mejora el diseño y la lógica interna de los programas presupuestarios, obliga a la definición de sus objetivos, indicadores y metas, y facilita la evaluación de sus resultados

En suma, este nuevo modelo de gestión con enfoque de resultados, articula la planificación estratégica con la programación presupuestaria a través de la matriz de indicadores -conforme a la metodología de marco lógico-. De ese modo se mejora de forma sencilla, ordenada y homogénea la lógica interna de los programas presupuestarios, a la vez que alinea su contribución a los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades.

2.5 DIFERENCIAS Y VENTAJAS ENTRE EL NUEVO MODELO Y LOS ANTERIORES

En primera instancia, el establecimiento de un presupuesto con enfoque en el logro de resultados, como parte de la gestión, implica que los órganos públicos fijen los objetivos a lograr, con los presupuestos que se asignen a sus respectivos programas; y que el grado de cumplimiento de dichos objetivos, sea efectivamente verificado con base en indicadores y metas específicas, susceptibles de evaluar y comprobar. De ese modo, la información sobre el desempeño de las políticas y los programas públicos, retroalimenta el proceso presupuestario para el siguiente ejercicio; por tanto, evaluar objetivamente el impacto de políticas y programas, observado en cambios positivos en la calidad de vida de la población beneficiaria de tales programas, es la gran diferencia y ventaja del nuevo modelo.

Por su parte, los indicadores de desempeño son un medio eficaz para cuantificar los progresos conseguidos con el logro de los objetivos, al tiempo que facilitan el

establecimiento de puntos de referencia comparativos entre las organizaciones e instituciones, y a lo largo del tiempo; en tanto que la utilidad de la Metodología del Marco Lógico garantiza que los responsables de las decisiones formulen y analicen los supuestos y riesgos, y consigue que las partes interesadas intervengan en el proceso de planeación y seguimiento.

Asimismo, las ventajas de la evaluación de los impactos se materializan en los efectos que se propicia a los beneficiarios de los programas, esto es, a los diferentes grupos demográficos y regiones del país a lo largo del tiempo; y responde a preguntas fundamentales del desarrollo, tales como: ¿Cuáles son los impactos reales sobre los beneficiarios? ¿Cómo se pueden mejorar los bienes servicios? ¿Se está haciendo “algo” realmente?

La información que se desprende de de estos cuestionamientos es de gran utilidad para la toma de decisión respecto a las estrategias, acciones y asignación de recursos, en pro de la mejora del desempeño institucional y de la calidad de vida de la población; es decir, en pro de generar valor público. De ese modo, las entidades federativas, municipios y demás órganos públicos locales, mejoran sus propios programas y su gestión y, en general, la toma de decisiones respecto a las asignaciones de gasto en sus respectivos presupuestos¹⁴.

La Ventaja de la “Ventaja”: La Calidad del Gasto Público

La ventaja de la “ventaja” es sin duda “la calidad del gasto público”. Esta se refiere a la eficiencia y eficacia en la gestión de la Administración Pública a través de acciones que modernizan y mejoran la prestación de bienes y servicios, al tiempo que promueven la productividad en el desempeño de las funciones de las dependencias y entidades, y se reducen gastos de operación

Tales acciones deben orientarse a lograr mejoras continuas de mediano plazo que permitan, como mínimo, medir con base anual su progreso. En este sentido, las dependencias y entidades establecen compromisos e indicadores de desempeño, de las medidas que se establezcan en los programas presupuestarios correspondientes. Asimismo, los compromisos se formalizan por los titulares de las dependencias y entidades, y el avance en su cumplimiento se reporta en los informes trimestrales¹⁵.

14 Art. 85-I de la LFPRH Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y Art. 45-V de la Ley de Coordinación Fiscal.

15 Art. 107 de la LFPRH. Situación económica, las finanzas y la deuda pública, conforme a clasificaciones administrativa, funcional y programática. Incluye la evaluación trimestral (con desglose mensual) de todos los indicadores incorporados al PEF (Presupuesto de Egresos de la Federación).

Cabe destacar que la calidad del gasto tiene como consecuencia fortalecer medidas de austeridad.

La Planeación de Programas y Proyectos de Inversión

Esta es otra de las ventajas de la “Ventaja”. La mejora en la calidad del gasto necesariamente debe comprender un proceso más eficiente para planear y ejecutar el gasto de inversión. En los últimos años se han dado avances en esta materia, sin embargo, es imperante fortalecer el proceso de planeación para establecer la prioridad de los programas y proyectos de inversión, con el fin de generar mayor valor público.

Para esto se propone un mecanismo de planeación de las inversiones en el cual se identifiquen las prioridades en materia de inversión en cada sector, en el corto, mediano y largo plazo. Este mecanismo observará criterios de rentabilidad socioeconómica, asignación eficiente de recursos, reducción de la pobreza extrema, desarrollo regional y concurrencia con otros programas y proyectos de inversión¹⁶.

16 *Artículo 34.- Para la programación de los recursos destinados a programas y proyectos de inversión, las dependencias y entidades deberán observar el siguiente procedimiento, sujetándose a lo establecido en el Reglamento: I. Contar con un mecanismo de planeación de las inversiones...incisos a) y b); (Fracción reformada DOF 01-10-2007); II. Presentar a la Secretaría la evaluación costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión que tengan a su cargo, en donde se muestre que dichos programas y proyectos son susceptibles de generar, en cada caso, un beneficio social neto bajo supuestos razonables. La Secretaría, en los términos que establezca el Reglamento, podrá solicitar a las dependencias y entidades que dicha evaluación esté dictaminada por un experto independiente. La evaluación no se requerirá en el caso del gasto de inversión que se destine a la atención prioritaria e inmediata de desastres naturales; (Fracción reformada DOF 01-10-2007); III. Registrar cada programa y proyecto de inversión en la cartera que integra la Secretaría, para lo cual se deberá presentar la evaluación costo y beneficio correspondiente. Las dependencias y entidades deberán mantener actualizada la información contenida en la cartera. Sólo los programas y proyectos de inversión registrados en la cartera se podrán incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos. La Secretaría podrá negar o cancelar el registro si un programa o proyecto de inversión no cumple con las disposiciones aplicables (Fracción reformada DOF 01-10-2007), y; IV. Los programas y proyectos registrados en la cartera de inversión serán analizados por la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, la cual determinará la prelación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos, así como el orden de su ejecución, para establecer un orden de los programas y proyectos de inversión en su conjunto y maximizar el impacto que puedan tener para incrementar el beneficio social, observando principalmente los criterios siguientes: a) Rentabilidad socioeconómica; b) Reducción de la pobreza extrema; c) Desarrollo Regional; y d) Concurrencia con otros programas y proyectos de inversión (Fracción adicionada DOF 01-10-2007).*

Erogaciones Plurianuales para Proyectos de Inversión en Infraestructura

La siguiente ventaja implica prever erogaciones plurianuales en materia de inversión en infraestructura¹⁷. El objetivo de las erogaciones plurianuales es, por un lado, la reducción de costos de los proyectos al mejorar las condiciones de financiamiento —al dar certidumbre a las asignaciones durante la vida del proyecto y a los terceros que participen en dichos proyectos— y, por el otro, fortalecer la planeación de los mismos.

Finalmente, para fortalecer el seguimiento y la transparencia sobre dichos proyectos, se establece que deberá preverse un apartado específico en los informes trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública que el Ejecutivo Federal presenta al Congreso de la Unión, para reportar sobre la ejecución de dichos proyectos.

Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas

La transparencia y la rendición de cuentas es una ventaja que incide directamente en la evaluación de resultados y en la planeación de la inversión pública. En el primer tema de ventajas, se expone que la evaluación del desempeño de las políticas y los programas públicos tiene, entre uno de sus objetivos centrales, rendir cuentas sobre la aplicación de los recursos públicos. Dicha rendición de cuentas implica el informar tanto al interior del Gobierno —como instrumento para la toma de decisiones en los Poderes Legislativo y Ejecutivo en la asignación de los presupuestos— así como para rendirle cuentas a la sociedad sobre cómo se gastaron los recursos puestos a disposición del Gobierno y los resultados obtenidos.

Al efecto se prevé en el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la obligación de publicar los resultados de las evaluaciones en el Diario Oficial de la Federación, y de enviar las mismas a la Cámara de Diputados, a través de los informes trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública que el Ejecutivo Federal presenta al Congreso de la Unión, para su revisión en las comisiones ordinarias competentes. Al respecto, se plantea la inclusión de las evaluaciones en los referidos informes trimestrales, con el objeto de

17 *Art. 32 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.... En el proyecto de Presupuesto de Egresos se deberán prever, en un capítulo específico, los compromisos plurianuales de gasto que se autoricen en los términos del artículo 50 de esta Ley, los cuales se deriven de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios. En estos casos, los compromisos excedentes no cubiertos tendrán preferencia respecto de otras previsiones de gasto, quedando sujetos a la disponibilidad presupuestaria anual.*

presentar información de mayor calidad, y hacer más eficiente la presentación de la misma al Congreso de la Unión.

Finalmente y a manera de resumen, las ventajas y diferencias que el nuevo modelo ofrece, implican la alineación de los programas y proyectos con el presupuesto de egresos; la definición de indicadores estratégicos, indicadores de desempeño y metas para su medición; seguimiento al ejercicio de los recursos, enfocado a los resultados, a manera de comprobar el impacto del gasto público en el beneficio de la ciudadanía; y asignar recursos en función de la relevancia estratégica y resultado de las evaluaciones.

2.6 GESTIÓN PARA RESULTADOS Y PROGRAMACIÓN PLURIANUAL

El Presupuesto Plurianual (multianual) es un instrumento que sirve de guía de la política presupuestaria de mediano plazo del gobierno, y opera como el marco presupuestario referencial del presupuesto anual y del plan anual de inversiones públicas (Martner, 2007). Es también un instrumento de la alta gerencia pública, que contiene la distribución entre las instituciones públicas y hasta un cierto nivel de detalle, de los recursos financieros del Estado que se prevén recaudar en un período mayor al año, por lo general de tres a cinco años, con sujeción al plan estratégico del gobierno y al marco fiscal de mediano plazo.

De acuerdo con esta definición, las estimaciones plurianuales de los ingresos, gastos y financiamiento distribuidos institucionalmente son parte de los componentes principales del mismo, como también lo son las proyecciones de mediano plazo del producto interno bruto y el marco fiscal del gobierno. También el Presupuesto Plurianual, concebido en forma integral, contiene previsiones de las variables físicas, que derivan de las prioridades y resultados estratégicos que se desprenden del plan de gobierno para período plurianual, acotado por las disponibilidades financieras (Martner, 2007).

Para Gómez y Martínez-Vázquez (2008), los objetivos de las innovaciones en los procesos presupuestarios están atados a la instauración de una política fiscal más sostenible -en un sentido macroeconómico-; a incrementar la eficiencia en la asignación de los recursos en las distintas áreas del sector público; y a mejorar la calidad de la gestión de los servicios públicos; en tanto que para Martirene (2007), las características principales del concepto de Presupuesto Plurianual son las de ser un complemento del presupuesto anual de carácter obligatorio, integrado al ciclo presupuestario, y que requiere como condición necesaria la activa participación de las instituciones ejecutoras de

gastos, tanto en la etapa de formulación como en la de aprobación, aunque mediante una dinámica de asignación de gastos que va de arriba hacia abajo. Es esta última característica, lo que diferencia al Presupuesto Plurianual de las proyecciones presupuestarias consolidadas realizadas desde una oficina central de presupuesto.

En un contexto como el de México, en donde las erogaciones plurianuales aparecen como parte de las estrategias -en materia de Gasto Público- de la Reforma Hacendaria (2008), la práctica de la programación presupuestaria plurianual se percibe como resolución al dilema de cómo controlar el gasto agregado, y satisfacer los objetivos y prioridades de gasto intersectorial¹⁸. En este sentido, el Presupuesto Plurianual es una herramienta prácticamente imprescindible para el funcionamiento operativo de los organismos públicos.

La presupuestación plurianual, de acuerdo con Gómez y Martínez-Vázquez (2008), consta de los siguientes elementos:

- El período de cobertura presupuestaria se extiende a más de un año y se establecen objetivos explícitos para los agregados fiscales;
- Se realizan estimaciones base de cuáles serían los ingresos y los gastos en cada uno de los años, y si la política siguiese siendo la misma durante todo el período;
- Durante el primer año del marco de gasto a medio plazo, que se convierte en un borrador del presupuesto anual corriente, el esfuerzo se concentra en los cambios de política fiscal que se desean en el lado del gasto y de los ingresos; los cambios en prioridades se ven reflejados en la distribución de los techos de gasto a los involucrados;
- El costo de los cambios de política fiscal se simula para todos los años, con el fin de asegurarse de que las restricciones fiscales agregadas se respetan;
- El marco de gasto a medio plazo se renueva cada año mediante el desprendimiento del primer año del marco y la adición de un nuevo año al final.

La otra posibilidad es que las asignaciones tengan un carácter solamente referencial no obligatorio. En este caso, la obligatoriedad está radicada en el presupuesto

¹⁸ Según Gómez y Martínez-Vázquez (2008), en la presupuestación plurianual estas dos decisiones se toman simultáneamente, asegurándose su consistencia temporal a medio plazo

anual. En el tipo indicativo, los importes consignados en el primer año coinciden con los del Presupuesto anual, al menos en los valores originalmente aprobados por el Poder Legislativo. Tenga carácter obligatorio o indicativo, el Presupuesto Plurianual requiere por lo general de un acto formal de aprobación, debiéndose expresar en el texto del documento administrativo el alcance jurídico de las previsiones de gastos, detalladas en el mismo (Martner, 2007).

La presupuestación plurianual representa una respuesta que contribuye de manera eficaz a la integración de *los procesos de formulación de políticas, planificación y presupuestación* -el cual ha sido un problema recurrente en los países emergentes- debido a que aparecen de manera repentina funciones y programas no financiados de modo plurianual, con referencia a distintos niveles de gobierno, o la determinación de objetivos políticos demasiado ambiciosos y alejados de la realidad fiscal del país, que no son sostenibles a medio plazo.

La definición de marcos presupuestarios por períodos superiores a un año, contribuye a incrementar la previsibilidad del gasto público. En el marco de la presupuestación por resultados, éste es un aspecto especialmente importante, porque mientras se mantiene una presupuestación tradicional basada en un sistema de insumos donde el foco se localiza en el control específico del gasto, el nivel de gasto presupuestario no está ligado a la consecución de objetivos de políticas económicas o sociales. No obstante, la determinación de objetivos de desempeño requiere de la adecuada estimación de los costos de los servicios y bienes públicos necesarios para alcanzar esos objetivos, definiendo de ese modo marcos de necesidades de gasto en el tiempo.

Gómez y Martínez-Vázquez (2008) mencionan que aunque se encuentran variaciones importantes entre los países, son cuatro los elementos fundamentales que conforman la programación presupuestaria plurianual:

- 1) Una estimación realista de los recursos fiscales;
- 2) Una estimación microeconómica de las necesidades de gasto agregadas, sectoriales;
- 3) Criterios para la asignación de gastos en el marco de prioridades nacionales y sectoriales; y
- 4) Un marco temporal común a estos elementos que normalmente se prolonga entre tres y cinco años.

En tanto que, siguiendo a Martner (2007), los beneficios Macro del Presupuesto Plurianual son:

- El Presupuesto Plurianual estimula a las autoridades políticas a conocer, evaluar y –de ser necesario– corregir el comportamiento fiscal, más allá de la coyuntura.
- Forma parte de las realidades cotidianas de los funcionarios con altas responsabilidades públicas, el estar excesivamente ocupados en temas coyunturales y en la solución de problemas que deben ser tratados más por razones de urgencia que por su importancia.
- Puede ser utilizado como un freno a la toma de decisiones sobre gastos sin financiamiento o medidas que alteran negativamente el resultado fiscal
- El Presupuesto Plurianual atenúa la rigidez de la estructura de gastos, permitiendo la reorientación de los ahorros producidos por la finalización de programas y proyectos.
- El Presupuesto Plurianual incrementa la capacidad de control global y particular del gasto.
- El Presupuesto Plurianual reduce la incertidumbre del sector privado sobre el comportamiento futuro de las cuentas públicas.

Los beneficios Micro del Presupuesto Plurianual, son:

- Este tipo de beneficios incide sobre todo en el ámbito interno de las entidades públicas.
- El Presupuesto Plurianual facilita el seguimiento y cumplimiento de los programas y proyectos de maduración plurianual.
- Reduce la incertidumbre de las instituciones respecto a las asignaciones de mediano plazo.
- Se adecua mejor que el presupuesto anual al presupuesto orientado a resultados.
- Incentiva la práctica del planeamiento estratégico de las instituciones.

Los problemas que presenta el Presupuesto Plurianual, son:

- La introducción del Presupuesto Plurianual ocasiona una mayor carga administrativa.
- En un contexto político-económico volátil, el Presupuesto Plurianual se desactualiza con rapidez.

Etapas y Alcance del Proceso

La formulación de un marco plurianual tiene su punto de origen en una estimación macroeconómica a mediano plazo, que permite la previsión de ingresos fiscales (Cuadro de diálogo No. 1). Sobre esta base se definen las metas de política fiscal para el período temporal acordado, incluyendo objetivos de déficit fiscal e incremento del gasto. Posteriormente, se formulan los planes sectoriales y se calculan sus costos, traduciendo en propuestas de techos de gasto los objetivos definidos en cada sector. Mientras los techos generales de gasto se definen a nivel sectorial por parte del Líder de la Gestión (en este caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP), los sectores, las Secretarías de Finanzas Estatales y en su caso las tesorerías locales, concilian los recursos disponibles con sus planes de gasto, priorizando programas y servicios, de acuerdo a su planificación plurianual.

Las funciones posteriores de formulación y aprobación del presupuesto anual, seguimiento de la ejecución presupuestaria, y evaluación de resultados, son comunes a otros procesos presupuestarios y no solo el plurianual. Los techos de gasto y las estimaciones de ingresos se revisan anualmente sobre la base de nuevas proyecciones, con lo que el proceso se renueva y se ajusta continuamente.

Cuadro de diálogo No. 1**Los Marcos de Mediano Plazo: Fiscal, Presupuestario y de Gasto**

El Marco de Mediano Plazo puede ser impulsado con distintos niveles de profundidad. El tipo de proyecciones que se incluyen establece que tipo de Marco se utiliza. El marco con menor número de proyecciones es el **Marco Fiscal de Mediano Plazo** (MFMP). Éste usualmente se limita a establecer objetivos de política fiscal y presentar un conjunto de proyecciones y metas integrales que cubren los aspectos macroeconómicos y fiscales. Generalmente, la variable central de análisis es la evolución de la deuda pública respecto al PIB. A su vez, suelen aparecer otras variables relacionadas con su construcción, como pueden ser la evolución de gasto e ingresos públicos, inflación, deuda y PIB. En segundo lugar, se encuentra el **Marco Presupuestario de Mediano Plazo** (MPMP o MGMP básico). Este marco incluye las proyecciones anteriores y agrega estimaciones de gasto de mediano plazo para diversas unidades administrativas. El objetivo es otorgar previsibilidad a las distintas unidades que sea consistente con la disciplina fiscal. Las proyecciones que caracterizan a este enfoque son las de clasificación de gastos por finalidad-función, sector o ministerio. Por último, el **Marco de Gasto de Mediano Plazo** (o MGMP ampliado) profundiza este enfoque, agregando al marco anterior elementos de presupuesto por programa y resultados. De esta forma se intenta incrementar la eficiencia del gasto público. Los MGMP pueden adoptar distintos grados de detalle en sus proyecciones de gasto, hasta llegar a aquellos que replican todas las clasificaciones del presupuesto anual. El siguiente esquema permite comprender qué información incluye cada uno de los enfoques:

Marco de Plazo de Mediano Plazo	Marco Presupuestario de Mediano Plazo	Marco Fiscal de Mediano Plazo	Proyecciones PIB
			Proyecciones de inflación
			Proyecciones de Gasto Agregado
			Proyecciones de Ingresos Agregados
			Proyecciones de Gasto por Unidad Administrativa
			Proyecciones de Gasto por Función
			Proyecciones de Ingresos desagregados
			Proyecciones de gasto por Programa
			Proyecciones de Resultados

Basado en Oxford Policy Management 2000

Fuente: Elaborado por Gabriel Filc (CIPPEC) y Carlos Scartascini (Banco Interamericano de Desarrollo). IV Reunión de Efectividad en el Desarrollo y Gestión Presupuestaria para Resultados México, 11 de Junio de 2007.

Por otro lado, el alcance y cobertura de los marcos plurianuales difiere de manera importante en cada país, en donde es común encontrar que en una primera aproximación sólo se incluyan en el marco, sectores de gasto especialmente importantes por su dimensión económica o importancia social, tales como educación y salud. La experiencia internacional parece demostrar que la inclusión última de todas las categorías de gasto, aplicando las clasificaciones estadísticas económica y funcional, permite obtener el mejor rendimiento de este instrumento de gestión fiscal.

En relación a la temporalidad de aplicación, la práctica internacional señala un alcance medio de entre tres y cinco años. La decisión final sobre el número de años, tradicionalmente suele basarse en condicionantes del ciclo político, en la disponibilidad de estimaciones de ingresos y gastos, y en la duración del marco de planificación estratégica de desarrollo.

Funciones del Presupuesto Plurianual (Martner, 2007)

Las funciones básicas del Presupuesto Plurianual son la preventiva, la asignativa, la limitativa y la correctiva. Todas son igualmente importantes y en su conjunto sirven para la obtención de los beneficios Micro y Macro ya señalados.

- **Función preventiva**

Durante los inicios mismos del proceso de preparación del Presupuesto Plurianual, los actores participantes comenzarán a identificar diferentes problemas. Algunos estarán vinculados con dificultades originadas en la percepción de los ingresos tributarios o en la captación de algunas fuentes de financiamiento y otras con presiones provenientes del lado de los gastos, retrasos en los programas o proyectos, conflictos de objetivos, etc. Seguramente el no encarar a tiempo la solución de estos problemas ocasionará perjuicios no deseados al Estado.

Esta función preventiva se aplica sobre todo en los niveles de gobierno más orientados a las cuestiones globales y de impacto general, aunque también tiene sentido para las instituciones ejecutoras de las políticas públicas.

- **Función asignativa**

La programación presupuestaria de mediano plazo permite contar con un horizonte más largo que el del presupuesto anual para la asignación de fondos a nuevos programas y proyectos o el fortalecimiento de los existentes. También permite analizar cuál podría ser el destino previsto de los recursos que se liberan a raíz del

cumplimiento de los objetivos de determinados programas, proyectos o políticas públicas. Esta readecuación del destino de los gastos puede hacerse dentro de las entidades o de una entidad a otra, según lo determine el cuadro de prioridades gubernamentales. De esta manera se puede orientar, en forma paulatina, la estructura de gastos hacia los objetivos del gobierno, disminuyendo la rigidez que caracteriza al presupuesto público.

- **Función limitativa**

Una vez aprobado el Presupuesto Plurianual, la distribución anual de los gastos en un sendero de mediano plazo, por instituciones, e inclusive por programas y proyectos, fuentes de financiamiento y partidas agregadas del clasificador por objeto del gasto y del económico, puede utilizarse, como ya se adelantó, para analizar e inclusive denegar iniciativas orientadas a la realización de nuevos gastos por parte de las instituciones o aquéllas correspondientes a la conducción superior del gobierno, cuando busca tomar medidas de reforma tributaria (Vg. eliminación de un gravamen, reducción de alícuotas) o de política de ingresos, cuando vulneran las previsiones contenidas en dicho Presupuesto.

- **Función correctiva**

Una tarea que conviene realizar una vez confeccionado el Presupuesto Plurianual, es efectuar el análisis de los desvíos producidos con relación a los datos emergentes de la realidad. De esta forma, se irán acumulando enseñanzas sobre el comportamiento de las variables que harán posible la realización de ajustes en los supuestos y criterios de proyección, lo que a su vez permitirá el perfeccionamiento de las capacidades para realizar proyecciones. Esta función correctiva es muy valorada en el Reino Unido y Australia, en donde se hace hincapié en la determinación de las causas de los desvíos y en las consecuentes explicaciones.

Diseño Organizacional del Proceso

Respecto al diseño orgánico del proceso de programación plurianual, éste puede depender en gran medida de la validez del instrumento de gestión fiscal y la consecución de los objetivos que se le pueden atribuir. En primer lugar, Gómez y Martínez-Vázquez (2008), recomiendan la integración de los marcos plurianuales en el proceso de programación presupuestaria anual. Un enfoque secuencial en la implementación de los presupuestos a mediano plazo, no debe implicar la separación efectiva de ambos instrumentos de gestión, considerando que el resultado a esperar de esta situación es la más absoluta irrelevancia práctica del marco plurianual. Las ventajas ofrecidas por la presupuestación plurianual sólo pueden conseguirse si las

asignaciones de ingresos y gastos contenidas en el primer año del marco plurianual coinciden exactamente con el presupuesto anual del país.

Se puede decir que normalmente la responsabilidad de la gestión del marco plurianual recae sobre los Ministerios de Hacienda, que para el caso, estaríamos hablando de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. Una vez que el marco fiscal está definido, la planificación, seguimiento y evaluación del gasto requiere no tanto de la activa participación de estas agencias, sino más bien la de los Ministerios sectoriales correspondientes.

Por su parte, el órgano de aprobación del Presupuesto Plurianual puede ser tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo. Si es obligatorio, siguiendo la tradición occidental, la sede natural sería el órgano legislativo, siendo el Ejecutivo el que lo confeccione, sobre todo si el Legislativo es el que aprueba el Presupuesto Anual. En cambio, si es indicativo o referencial, podrían darse algunas de las siguientes opciones:

- Lo aprueba el Poder Ejecutivo y lo remite al Congreso para su conocimiento;
- Lo confecciona el poder administrador, y lo aprueba el Legislativo por resolución (no por ley, porque no tendría el carácter imperativo de la misma);
- Lo confecciona y aprueba el Ejecutivo, sin remisión formal al Legislativo.

La programación presupuestaria plurianual y el énfasis en los resultados

En primer lugar, el cambio de una cultura presupuestaria basada en el control financiero a una cultura basada en resultados requiere la asignación de otorgar una mayor autoridad presupuestaria a los Ministerios sectoriales. En Dinamarca, por citar un ejemplo, la estructura de Ministerios y Agencias asigna a los primeros responsabilidad sobre la definición de políticas públicas, mientras que la implementación se realiza por medio de agencias. En ese sentido, los Ministerios tienen completa autoridad para reasignar partidas de gasto sin incrementar los límites de gasto total definidos por el Ministerio de Finanzas en función de las prioridades de política sectorial. La fluidez de la estructura del gobierno central, sitúa al Ministerio de Hacienda en línea con los demás Ministerios del gobierno. No hay una jerarquía sobre la que imponer controles fiscales, así que la relación de seguimiento entre los ministerios y Hacienda es esencialmente voluntaria (OCDE 2007).

Las relaciones de seguimiento y control entre ambas instancias se estructuran sobre la base de contratos de desempeño (ya pilotados a finales de los 80), que

especifican los objetivos de producto y de impacto requeridos de las agencias. El contrato es vinculante en el sentido de ligar la retribución de los directores de agencia al cumplimiento de los objetivos. En un primer momento, los contratos y objetivos se vinculaban a las asignaciones plurianuales de gasto, con lo que éstas podían verse afectadas en caso de incumplimiento. En la actualidad, el sistema se orienta hacia incentivos positivos mediante la extensión y publicidad de las mejores prácticas de gestión.

El Reino Unido también fue pionero en la implementación de estos contratos con agencias o *Public Service Agreements* (como se denominan allí) en 1998, el año de la más substancial reforma de la política fiscal del país en el pasado reciente. En el mismo Reino Unido, el seguimiento de resultados se realiza dos veces al año con la revisión de los informes ministeriales, mientras que en Dinamarca se realiza de manera anual. Estos informes producen la información necesaria para permitir el control de la ciudadanía sobre la consecución de los objetivos del gobierno.

La celebración de estos acuerdos se convierte así en el vínculo entre las dos herramientas de gestión mencionadas. Primero, la definición de marcos plurianuales de gasto vinculantes. Segundo, la definición de objetivos de política sectorial. Tercero, la asignación de la necesaria autoridad a los entes ministeriales para la gestión dentro de sus respectivas áreas. Y cuarto, el establecimiento de contratos vinculantes que permitan la rendición de cuentas, la depuración de responsabilidades y el control gubernamental.

En México, el marco plurianual se presentó, en primera instancia, en la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto 2007, como la evolución económica y de las finanzas públicas en el mediano plazo, y tiene una periodización de seis años. Se incluyen proyecciones de variables macroeconómicas¹⁹, ingresos presupuestarios clasificados en petroleros y no petroleros, gasto clasificado en sueldos y salarios, pensiones, subsidios y transferencias, y gasto de capital, y por último, las proyecciones del balance económico y de la deuda neta. Cabe destacar que a diferencia de otros casos, el gasto no se presenta en valores corrientes sino como proporción del PIB. Las previsiones de crecimiento de la economía y del PIB, así como los requerimientos financieros del sector público son desarrolladas en los Criterios Generales de Política Económica (también como porcentaje del PIB). Sólo algunos rubros de gasto y los gastos de inversión incorporaron previsiones

19 Variación real del PIB; inflación; tasa de interés; cuenta corriente; oferta agregada (PIB e importaciones); demanda agregada (consumo, formación bruta de capital y exportaciones).

multianuales ya que así lo estableció la ley después de la aprobación de la Reforma Hacendaria 2007 ²⁰.

Finalmente, cabe destacar que el Presupuesto Plurianual es, de acuerdo con Martner (2007), un instrumento para la conducción política de las finanzas públicas, que sirve tanto para los objetivos de estabilización económicas como de asignación de recursos para la provisión de bienes y servicios públicos. Un requisito fundamental para que las previsiones contenidas en el Presupuesto Plurianual constituyan una expresión genuina del plan estratégico del gobierno, es que sea la resultante de acuerdos básicos del elenco gobernante, y que la elaboración del nuevo presupuesto anual parta de la estructura programática y montos asignados en el mismo año del presupuesto plurianual del año anterior, incluyendo las adecuaciones que surjan de un contexto político y económico más actualizado.

La iniciativa de avanzar en la programación presupuestaria plurianual supone al mismo tiempo la decisión de perfeccionar las prácticas y metodologías de proyección, tanto a nivel macro como sectorial. A nivel macro, son importantes los esfuerzos para tender a aplicar los mejores métodos de programación macroeconómica y de proyección de ingresos. Del lado de los gastos, las proyecciones más importantes seguramente se centrarán en el cálculo a largo plazo del servicio de la deuda pública, del sistema de seguridad social y del plan de inversión pública. A nivel sectorial, será importante contar con buenas estimaciones de las estrategias que se quieren aplicar en la educación, en la promoción laboral, en la ciencia y tecnología, en la salud y en la seguridad de personas y bienes.

El Presupuesto Plurianual se puede transformar en el principal instrumento de planificación de mediano plazo de un gobierno. En este sentido, es fundamental la integración conceptual y operativa de las técnicas de planificación estratégica institucional y de presupuesto. Otro aspecto crucial para utilizar con provecho el Presupuesto Plurianual, es la captación de buena información acerca del potencial de ahorros que tiene la Administración Pública en un momento determinado si es que

20 *Artículo 32. En el proyecto de Presupuesto de Egresos se deberá prever, en un apartado específico, las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura en términos del artículo 74, fracción IV, de la CPEUM hasta por le monto que, como porcentaje del gasto en inversión del Presupuesto de Egresos, proponga el Ejecutivo Federal tomando en consideración los criterios generales de política económica para el año en cuestión y las erogaciones plurianuales aprobadas en ejercicios anteriores; en dicho apartado podrán incluirse los proyectos de infraestructura a que se refiere el párrafo segundo de este artículo. En todo caso, las asignaciones de recursos de los ejercicios fiscales subsecuentes a la aprobación de dichas erogaciones deberán incluirse en el Presupuesto de Egresos.*

se aplican medidas para hacer más eficientes los modelos de intervención pública y los procedimientos existentes. Lo mismo cabe expresar acerca del conocimiento que se obtenga del proceso de ejecución de los proyectos de inversión pública y de los programas transitorios, en lo que se refiere a las fechas de terminación dentro del período plurianual.

Un aspecto esencial es el tratamiento a seguir con relación a los aspectos nominales del presupuesto, los cuales están afectados sobre todo por los cambios en la política salarial y previsional, la tasa de interés, el tipo de cambio y, en general, por la variación de los precios; por tanto, es aconsejable que las proyecciones de ingresos y gastos estén expresadas en los precios corrientes de cada ejercicio. El procedimiento que permite conciliar estos requisitos, es la creación de reservas pautadas para atender ese tipo de ajustes y para cubrir contingencias, las cuales no deben ser objeto de una distribución institucional, sino más bien funcional del gasto, para evitar la generación de derechos adquiridos por parte de las instituciones ejecutoras.

Un último aspecto debe resaltarse, esto es, la implementación de sistemas de presupuestación por resultados, como una de las tendencias más apreciables de la administración pública a nivel internacional. El elemento característico de la presupuestación por resultados, la definición de indicadores y objetivos de desempeño, requiere de una perspectiva plurianual que permita la adecuada evaluación de las metas de gobierno instrumentadas en programas públicos. Una perspectiva anual permite el seguimiento y control de indicadores de producto, pero no el adecuado seguimiento de los resultados apetecidos por las políticas públicas a medio o largo plazo. Desde esta base, la experiencia internacional demuestra que ambos instrumentos de gestión pública se refuerzan mutuamente y su implementación se articula de manera simultánea en muchos países (Gómez y Martínez-Vázquez, 2008).

Experiencia Internacional en materia de Presupuesto Plurianual (Martirene, 2007)

Los países que han incorporado el Presupuesto Plurianual a su sistema presupuestario identifican diferentes motivaciones de su creación; sin embargo, el factor común que se encuentra en la base de esa decisión se encuentra en la percepción de que el período anual resulta insuficiente para una adecuada administración de los asuntos vinculados con las finanzas del Estado. No existe un modelo común, pero en general predomina la variante de que el Presupuesto Plurianual es indicativo y opera en la práctica como un complemento del Presupuesto anual, de carácter obligatorio.

El siguiente análisis realizado por Roberto Martirene (2007)²¹, describe los principales rasgos del esquema aportado por cada uno de los países seleccionados.

- **Brasil**

En Brasil el presupuesto del gobierno federal, que tiene vigencia anual, está vinculado formalmente con el sistema de planificación, que se concreta en un Plan a cuatro años, conocido como Plano Brasil, el cual se aprueba por Ley al inicio de cada período presidencial. El instrumento que cumple el papel de puente entre el Plan y el Presupuesto anual, son las Directrices Presupuestarias, que es una ley que se aprueba para cada nuevo ejercicio fiscal. Los criterios impuestos sobre el proceso presupuestario tienen como propósito avanzar hacia una gestión presupuestaria orientada a resultados, resaltar las prioridades políticas del gobierno mediante la calificación como prioritarios de aproximadamente una cuarta parte de los programas y fomentar la participación privada en el financiamiento de los proyectos de inversión. La ley de Directrices Presupuestarias es el instrumento en el cual se traducen estas prioridades, mediante la presentación de listados específicos.

- **Canadá**

Canadá comenzó su experiencia en presupuestación plurianual, en los años 80, con proyecciones a cinco años, para pasar luego a un régimen bianual. El cambio se debió a que existían muchos desvíos entre lo proyectado y lo realizado, y además se había llegado a la conclusión de que un período tan largo aumentaba la incertidumbre en vez de reducirla.

Otro problema que se originó en que se calculaba una reserva para contingencias, que fueron interpretadas por las instituciones como una posibilidad de pujar por mayores asignaciones, buscando asegurarse una parte de esas reservas. En la actualidad, el marco fiscal plurianual, lo determina el Ministerio de Finanzas y las proyecciones que contiene operan como límites para la asignación presupuestaria anual de las diferentes áreas del gobierno.

Para dar mayor credibilidad y transparencia a las estimaciones de las variables macroeconómicas para la formulación del presupuesto, las autoridades fiscales de Canadá aceptan las proyecciones realizadas por un grupo preseleccionado de instituciones especializadas y definen las metas del PIB tomando el promedio de los pronósticos efectuados por cada una de estas instituciones.

21 Martirene, R. (2007). *Manual de Presupuesto Plurianual. Serie manuales No. 57. ILPES-CEPAL, Naciones Unidas.*

• Estados Unidos de Norteamérica

En Estados Unidos de Norteamérica, a partir de 1998 se dispuso que a todas las agencias preparen planes estratégicos plurianuales, y sobre esta base, deben elaborar el Plan de Desempeño y realizar la vinculación con las asignaciones presupuestarias. Entre los requisitos establecidos por la Oficina Federal de Administración y Presupuesto que deben tener en cuenta las agencias para la formulación de los planes estratégicos se encuentran los siguientes²²:

- Declaración integral de la misión de la agencia, que incluye un resumen de lo que se hace de acuerdo al marco jurídico que la sustenta y cuáles son sus propósitos.
- Presentación de los objetivos de largo plazo, indicando los resultados esperados del cumplimiento de sus principales funciones y las probables fechas de cumplimiento de los mismos. Estos objetivos deben expresarse en resultados, los cuales deben ser formulados de manera tal que permitan una evaluación futura de si han sido alcanzados.
- Descripción sintética de los enfoques o estrategias previstas para cumplir con los objetivos y la misión del organismo. Esto supone una mención de las capacidades con que cuenta, en especial las de personal, las tecnologías utilizadas y otros recursos críticos. El plan debe señalar además los esfuerzos que realizará el organismo para el entrenamiento y capacitación del personal.
- Descripción de la relación entre las metas de largo plazo y las anuales, lo que implica vincular el largo plazo con los planes anuales de desempeño, lo cual permite a las instancias de decisión conocer cómo la agencia avanza hacia el cumplimiento de los resultados de largo plazo.
- Identificación de los factores externos clave, que escapando al control de la agencia, pueden afectar en forma significativa el cumplimiento de los resultados estratégicos.
- Descripción de las evaluaciones realizadas que fueron utilizadas para la elaboración del Plan Estratégico, que sirven para poder justipreciar la validez y razonabilidad del plan. La ley marco define las evaluaciones de programas

22 La mayoría de estos requisitos se encuentran contenidos en la Ley de Desempeño Gubernamental y Resultados, salvo los dos últimos que fueron requeridos por la Oficina Federal de Administración y Presupuesto.

llevados a cabo por las agencias como estimaciones objetivas y formales de los resultados (impacto o efecto de un programa).

- Forma en que la Agencia participa en programas de tipo transversal, especificando las relaciones y las instancias de coordinación existentes, lo cual debe ser considerado para evitar superposiciones y derroches de fondos, comprometiendo la efectividad global del programa del gobierno federal.
- Formulación breve de los pasos a seguir para la resolución de problemas estructurales de gerenciamiento e incapacidades institucionales de origen interno que pueden amenazar el cumplimiento del plan estratégico.

Este sistema está orientado a justificar la procedencia de las asignaciones presupuestarias, en especial las tipificadas como discrecionales, en donde los aspectos de mediano plazo del Presupuesto, especialmente los globales, no son fáciles de aislar, dado que constituyen una parte integral del proceso presupuestario anual.

Actualmente, la información muestra los ingresos y los gastos quinquenales distribuidos en forma agregada por funciones y subfunciones, y cuando el Ejecutivo Federal envía el documento presupuestario al Congreso, incluye información sobre la incidencia multianual de las medidas de política incluidas en el Proyecto.

En el sistema del gobierno federal estadounidense, los techos presupuestarios se utilizan como procedimiento de programación del proyecto presupuestario y son establecidos para el quinquenio por la Oficina Federal de Administración y Presupuesto para cada agencia, a quién también le corresponde recomendar al Ejecutivo Federal (Presidente) el criterio a seguir con relación a los aspectos más significativos de los gastos adicionales, dejando para resolver dentro de su ámbito las cuestiones de menor relevancia.

Cuando se concilian las posiciones dentro del Ejecutivo, son las agencias las encargadas de preparar la documentación y la justificación del presupuesto, previa validación de la autoridad presupuestaria.

No obstante estos avances, desde una perspectiva macro fiscal existe la sensación de que la información plurianual de ingresos y gastos no ha operado como un freno al crecimiento del gasto gubernamental. En todo caso, influenció hacia una mayor asignación hacia los gastos no discrecionales u “obligatorios”, que por lo general quedan fuera de las deliberaciones parlamentarias.

- **Reino Unido**

Desde el año 1980, existe un marco plurianual denominado Estrategia Financiera de Mediano Plazo sobre el cual se realizan las proyecciones monetarias y fiscales. El modelo y los supuestos utilizados están abiertos al conocimiento público. Las proyecciones son a tres años, de tipo rotativo (una vez transcurrido el primer año se elimina y se agrega un nuevo tercer año). A partir del año 1993, el gobierno comenzó a informar sobre sus planes de gastos e ingresos junto a un Informe de Presupuesto. Se le da mucha importancia a las explicaciones de las diferencias entre lo proyectado y lo ejecutado, tanto para el año que finaliza como para las nuevas proyecciones.

El modelo del Reino Unido también está orientado a la gestión por resultados, que incluye la opinión de los ciudadanos y usuarios, siendo el país que más ha avanzado en las llamadas cartas de compromiso con los ciudadanos.

- **Suecia**

Suecia es un buen ejemplo del modelo que ha tratado de difundir las oficinas técnicas de la OCDE en las últimas décadas, en especial en el continente europeo. Contiene un marco presupuestario plurianual a tres años, rotativo, siendo el primero el nuevo presupuesto anual. Este marco presupuestario es decidido por el Parlamento. Los montos que se aprueban son nominales, por lo que no están ajustados por inflación, y si bien constituyen una guía que no tiene carácter legal, es considerado como un fuerte compromiso en mantenerlo por parte del gobierno central. La aprobación no se materializa por medio de una ley, sino en un documento llamado Carta del Presupuesto.

El modelo vigente es uno de los emergentes de la crisis económica que enfrentó Suecia en el inicio de los años 90, que se manifestó claramente en el frente fiscal. Las proyecciones macroeconómicas que dan sustento al marco presupuestario son realizadas por el Departamento de Asuntos Económicos del Ministerio de Finanzas, quien coteja sus proyecciones con las que realizan el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, los bancos más importantes e instituciones privadas. El mismo Departamento, se encarga de las proyecciones de ingresos. El nivel global del gasto es una variable dependiente del nivel de ingresos menos el monto del superávit.

El objetivo es que el marco plurianual opere como “ancla”, protegiendo la disciplina fiscal. Cuando los ingresos superan a las estimaciones, el excedente no se utiliza para incrementar los gastos más allá de los límites establecidos. A estos efectos

se establecen, además del “techo global” y “techos financieros de gasto” a las instituciones ejecutoras, con una distribución a nivel de detalle, en donde se pone el acento en los programas. La distribución primaria del nivel total del gasto se hace a partir de una asignación tentativa elaborada por el Ministerio de Finanzas y que éste presenta al Primer Ministro. Se convoca al resto de los Ministros para que en una sesión (que puede tener una duración de tres días), se pongan de acuerdo en la distribución del techo global, que luego estará sujeto a la aprobación del Parlamento con el apoyo del llamado Comité de Finanzas, que cumple una importante función de coordinación y compatibilización de las opiniones de los comités especiales. Asimismo, el procedimiento de aprobación contempla dos momentos diferenciados: el Proyecto de Política Fiscal y el Proyecto de Presupuesto. La propuesta presupuestaria debe ser presentada antes del 20 septiembre, y contiene el límite global del gasto y la versión sintética de la asignación a las áreas de este límite.

Aprobados los límites presupuestarios por agencia, el sistema implementado alcanza luego a un alto grado de flexibilidad. A las agencias se le asignan recursos presupuestarios globales para los gastos operativos (servicios personales, bienes de consumo y servicios no personales), existiendo asignaciones separadas para transferencias y gastos de capital. Tienen que acordar con su ministro metas de desempeño por medio de una Carta de Intenciones. Como contrapartida, disponen de amplias facilidades en la administración de los factores productivos y recursos financieros asignados. Las metas no figuran en el Presupuesto sino en las Cartas de Intención. Para evitar desvíos indeseados se ha montado un sólido régimen de rendición de cuentas por desempeño. Estas agencias, redactan desde 1993 un informe financiero y otro sobre su desempeño.

- **Alemania**

En Alemania, a partir de 1969 la Ley de Principios Presupuestarios estableció la obligación al Gobierno Federal y a los gobiernos subnacionales, de realizar una planificación financiera quinquenal al margen del presupuesto anual. Para su cumplimiento, se instauró un Consejo de Planificación Financiera en el que participan todos los ministros de hacienda de los *gobiernos subnacionales*, cuya presidencia está a cargo del Ministro de Finanzas del gobierno federal y cuenta con representantes del Ministerio de Economía y del Banco Central, que actúan como asesores. Este Consejo propone, debate y aprueba las recomendaciones para la coordinación de la planificación financiera entre la Federación, los estados y los municipios.

El Ministerio de Finanzas utiliza un plan financiero de mediano plazo como herramienta que le permite desalentar, en una etapa temprana, las demandas

excesivas de gastos. Dentro de las estimaciones se incluye una reserva para cada uno de los años futuros, destinada a cubrir gastos adicionales de nuevos programas o aumentos en los precios.

El proceso de formulación del Plan Financiero tiene una apertura institucional, además de las aperturas por concepto de ingresos y gastos. Incluye reservas para las contingencias que pueden ocurrir en el quinquenio. Para las proyecciones de los ingresos se consultan las estimaciones de un comité integrado por expertos del gobierno federal, de los estados, la oficina de estadística federal, el Banco de Alemania y representantes de seis institutos líderes en investigación económica, de la Unión Federal de Asociaciones Centrales de Autoridades Locales y mesas de expertos en la evaluación de las tendencias macroeconómicas. Los cinco años que abarca el Plan están integrados por el año base o vigente, el proyecto de presupuesto para el próximo ejercicio fiscal y los tres años subsiguientes a éste. Se da un proceso de revisión y negociación, bastante detallado, entre la autoridad fiscal y los ministerios. Una vez confeccionado el Plan Financiero, es remitido con fines informativos al Parlamento, junto con el proyecto de ley de presupuesto federal. Pasada esta etapa, estas proyecciones son objeto de una continua actualización dentro del gobierno, cuya tarea es soportada técnicamente por la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Finanzas, quien además tiene a su cargo el control global del planeamiento financiero de mediano plazo.

Otras características destacables del sistema de planificación de mediano plazo de Alemania es la integración al mismo de los estados subnacionales, la estrecha conexión con el proceso de preparación del proyecto de presupuesto anual, en donde el Plan Financiero de Mediano Plazo se utiliza un año después como punto de comienzo y como una guía para preparar el nuevo proyecto de presupuesto y el nuevo plan financiero.

Finalmente cabe destacar que en el Manual de Transparencia Fiscal, elaborado por el Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, se menciona a Alemania como un caso exitoso de utilización de marcos presupuestarios, junto con el Reino Unido y Australia.

- **Australia**

En Australia, el proceso de reforma se inicia en 1984 con el lanzamiento del Programa de Mejoramiento de Administración Financiera. El proceso inicia con el establecimiento de metas fiscales indicativas para los próximos tres años, a nivel de programa. Cada presupuesto anual presenta estimaciones provisionales para el año financiero inmediato y para cada uno de los tres siguientes años. Mediante

estas innovaciones se trata de desalentar la práctica de promoción de programas con gastos bajos en el primer año y altos en los años subsiguientes, exigiendo que un requerimiento tramitado en el ejercicio corriente muestre además el impacto futuro del gasto; sin embargo, no tienen la fuerza de fijar el presupuesto futuro.

La información plurianual está sujeta a una permanente revisión y cotejo de los desvíos producidos. Como un complemento, el Departamento de Finanzas utiliza un modelo que permite vincular las variables macroeconómicas con los rubros presupuestarios. Además de la presupuestación a tres años, en dicha reforma se consideró a la gestión presupuestaria por programas como la base de las decisiones de asignación de recursos, que incluía la exigencia de producir información sobre los resultados y efectuar acciones de evaluación sistemática de los programas.

Sugerencias y Conclusiones sobre el Presupuesto Plurianual

Como se puede advertir, el marco presupuestario plurianual es un instrumento de gestión pública que conduce la política de las finanzas, y que facilita el alcance de objetivos de estabilización económica y de asignación de recursos, para proveer bienes y servicios públicos.

Los tres objetivos más importantes de la política fiscal en cualquier país, de acuerdo con Gómez y Martínez-Vázquez (2008), son:

- Mantener los presupuestos en una trayectoria temporal sostenible;
- Conseguir una asignación de recursos intersectorial que sea eficiente reflejando los objetivos y prioridades de gasto del gobierno; y
- Promover una prestación de servicios públicos eficiente en términos de valor-precio para los ciudadanos.

La programación presupuestaria plurianual como herramienta del proceso de decisiones, tiene una incidencia directa en el segundo objetivo; no obstante, juega un papel importante en los presupuestos sostenibles en el tiempo y la obtención de buenos resultados en la prestación de los servicios.

Para que la presupuestación a mediano plazo funcione adecuadamente, es requisito indispensable que la elaboración del nuevo presupuesto anual parta de la estructura programática y montos asignados en el mismo año del presupuesto plurianual del año anterior, incluyendo las adecuaciones que surjan a partir de un contexto económico y político actualizado, el cual, supone la decisión de

perfeccionar las prácticas y metodologías de proyección, tanto a nivel macro como sectorial (Martirene, 2007).

A nivel macro, son importantes los esfuerzos para utilizar los mejores métodos de programación macroeconómica y de proyección del ingreso; en tanto que por el lado del gasto, las proyecciones más importantes se deben centrar en el cálculo a largo plazo del servicio de la deuda pública, del sistema de seguridad social y del plan de inversión.

A nivel sectorial, se requiere de estrategias y procedimientos claros y precisos sobre lo que se pretende lograr en educación, salud, desarrollo científico y tecnológico, seguridad pública, y en sí, todos los servicios que se proveen a la sociedad por parte de los diferentes sectores públicos. En ese sentido, el presupuesto plurianual tiene la capacidad de transformarse en el principal instrumento de planificación estratégica de mediano plazo de un gobierno, y como tal, facilitar el cumplimiento de objetivos también estratégicos; de tal forma que un presupuesto por programas, adaptado al enfoque de resultados, es la técnica que sirve de puente entre el plan y el presupuesto (Martirene, 2007). No obstante, es importante señalar que la existencia de la programación plurianual no garantiza una eficiente asignación intersectorial de los recursos. Ésta solo existe cuando el marco plurianual se utiliza de forma exclusiva para tomar decisiones presupuestarias sobre las prioridades de gasto y los techos globales y sectoriales. De hecho, la efectividad de un marco presupuestario plurianual como herramienta de control del gasto y de incremento de la eficiencia de los servicios públicos, depende principalmente de la voluntad política de utilizar el marco como el vehículo principal de la política fiscal; y aunque las instituciones también cuentan, las herramientas presupuestarias más refinadas e innovadoras, incluida la presupuestación plurianual, sirven de poco si los “decididores” no las entienden ni las utilizan en la toma de decisión.

Capítulo III

Planeación Estratégica y Evaluación de la Gestión Pública

INTRODUCCIÓN

¿Qué es la Planeación Estratégica?

El objetivo de este capítulo es exponer los principales conceptos y procedimientos involucrados en la Planeación de la Gestión Pública a través de la Planeación Estratégica como base metodológica del plan y control de gestión. Se aborda el proceso que implica la identificación de la misión institucional, la visión, los objetivos estratégicos, indicadores y metas de evaluación, así como la metodología de la Matriz del Marco Lógico, en su rol de mecanismo de articulación entre el Presupuesto con base en Resultados (PbR) y la Planeación Estratégica.

En primera instancia y como parte de la introducción, se aborda la conceptualización de la Planificación Estratégica, la cual constituye un marco conceptual o referente que orienta la gestión institucional de la organización, con el objeto de llegar a realizar la Visión y lograr la Misión del Plan Estratégico Institucional. Este plan se convierte en una carta de navegación que una vez desarrollada, a través de todo un proceso de reflexión, análisis y discusión, se hace explícita la Misión, Visión, los objetivos estratégicos, las estrategias, actividades, recursos, indicadores y metas, y se traduce finalmente en los Planes y Proyectos de Desarrollo.

En el mismo sentido, la Planificación Estratégica establece los objetivos de la organización, y define los procedimientos para alcanzarlos; constituye la orientación o guía para que la organización obtenga y aplique los recursos para lograr los objetivos; y para que los miembros de la organización desempeñen determinadas actividades y tomen decisiones congruentes con los objetivos y procedimientos seleccionados.

La Planificación Estratégica significa que se estudian anticipadamente los objetivos y las acciones, en función de las prioridades institucionales y la identificación de las brechas que existen entre la situación actual y la situación futura deseada. Para dicho propósito, el proceso de planificación estratégica supone el análisis de las ventajas competitivas y debilidades de la institución, así como de su entorno; y la formulación y puesta en marcha de estrategias que le permita alcanzarlo.

Como puede advertirse, la planificación como proceso cíclico comprende diversas fases que van desde definir la Misión y Visión de la organización, hasta evaluar el desempeño para retroalimentar tanto los procesos como la operatividad, y volver a planificar. Esto implica un esfuerzo organizacional sistemático, bien definido y disciplinado, que apunta a la total especificación de los objetivos y estrategias de una organización, y a la asignación de responsabilidades para su ejecución de manera conjunta con los involucrados en la operación de los proyectos de cada una de las áreas, y en congruencia con las necesidades y demandas de los usuarios o beneficiarios; de tal forma que se cuente con una perspectiva incluyente que favorezca su desarrollo, y facilite la coordinación entre las áreas organizativas y la coherencia de las acciones entre éstas.

En suma, la planeación estratégica es un proceso que facilita el planteamiento de objetivos y metas organizacionales, define políticas para lograrlo, y desarrolla planes detallados para asegurar la implantación de estrategias y obtener los fines buscados; decide de antemano qué tipo de planeación debe hacerse, cuándo y cómo debe realizarse, quién lo llevará a cabo y qué se hará con los resultados. Es un proceso continuo, porque la planeación se debe efectuar en forma continua y ser apoyada por acciones apropiadas cuando sea necesario. Es entonces, de acuerdo con Anthony Robert N. (1998), *un proceso necesario que se sigue para determinar los objetivos y las metas de una organización y las estrategias que permitirán alcanzarlas*; y que de acuerdo con Mundet (1999), presenta las siguientes características:

- Es un procedimiento dado que presenta una serie de acciones concatenadas que se realizan de manera más o menos participativa;
- Está formalizada dado que sus productos finales se caracterizan por ser visibles y disponibles en un soporte físico consultable;
- Produce un resultado articulado dado que los planes, programas y proyectos que la componen se relacionan en términos cuantitativos; y
- Se presenta bajo la forma de un sistema integrado de decisiones, de tal forma que si éstas se cumplen, la organización conseguirá sus objetivos.

3.1 LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA COMO BASE METODOLÓGICA DEL PLAN DE GESTIÓN

La planeación estratégica en el ámbito público se origina a partir de las experiencias desarrolladas en el sector privado, que han sido utilizadas como referentes por las organizaciones e instituciones del sector público, y que a partir de la década de los ochenta y de manera contundente a partir de los noventa, fue ampliamente utilizada por los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE.

La importancia de la planeación estratégica en los organismos públicos, radica en la forma como propicia el desarrollo con métodos que racionalizan el uso de recursos, reduce los niveles de incertidumbre, enfrenta contingencias con más garantías de éxito, facilita la toma de decisión con base en información, elimina la improvisación, involucra y dirige las acciones de quienes participan en el organismo o institución, maximiza el aprovechamiento de tiempo y recursos, y fija los límites dentro de los cuales tiene lugar el control y evaluación de la gestión.

Tanto en el ámbito académico como en el técnico, es posible encontrar una amplia representación de planes estratégicos que permiten extraer conclusiones sobre la realidad de la aplicación de esta técnica en las Entidades Públicas; no obstante, iniciar un plan estratégico implica responder a una serie de cuestionamientos tales como ¿qué hay que hacer?, ¿con qué finalidad?, y ¿quién participará?

Estas preguntas ponen de manifiesto dos características importantes de la planeación estratégica, esto es, el proceso y la finalidad, y en ese sentido la definición que ofrece Bryson (1988) las complementa, quien la define como *el procedimiento formalizado que tiene por objetivo producir un resultado articulado bajo la forma de un sistema integrado de decisiones*.

Bryson (1995) afirma que una de las mayores innovaciones que proporciona la planificación estratégica, es que establece los cauces a través de un proceso estructurado para que los directores de diferentes niveles organizativos —es decir, los que deciden— así como las áreas funcionales, se reúnan a discutir acerca de lo que es realmente importante para el futuro de la organización. Sostiene que la planificación estratégica es una innovación en el sector público tanto en términos de liderazgo como de dirección; y que cuenta con grandes posibilidades de seguir siendo utilizada, porque a diferencia de otras innovaciones recientes, acepta y se fundamenta en la naturaleza política de la toma de decisiones; aunque advierte que no existen garantías de que siempre sean logrados, destaca cuatro grandes

beneficios potenciales de la dirección estratégica, cuando es seguida en las organizaciones públicas:

- Se promueve el pensamiento y la acción de naturaleza estratégica;
- Se mejora la toma de decisiones al centrar la atención de los responsables de la organización en aquellos temas y retos que son cruciales;
- Se mejora la capacidad de respuesta de la organización y sus resultados; y
- Se puede beneficiar el personal de la organización, en la medida en que pueden desempeñar mejor sus roles y cumplir con sus responsabilidades.

Asimismo advierte que el único requisito general para iniciar el proceso de planificación estratégica, es la existencia de una alianza dominante que esté dispuesta a apoyar el proceso, y *alguien* (que el autor denomina *champion*) que lo impulse. Al respecto, y aunque en ocasiones también sea necesario contar con el apoyo de agentes externos, muchos autores coinciden en afirmar que el compromiso interno es un factor clave para el éxito de la planificación estratégica.

Un ejemplo importante es el estudio realizado por Berry y Wechsler (1995), que corrobora muchas de las ventajas de la planificación apuntadas por Bryson (1995), en donde se pidió a los directores de las agencias estatales estadounidenses que indicaran qué logros les había proporcionado la dirección estratégica. Los autores distinguieron seis dimensiones con sus correspondientes beneficios:

- 1) Clarificar la orientación y metas de la organización;
- 2) Facilitar la toma de decisiones sobre políticas y presupuestos;
- 3) Mejorar las relaciones con clientes y otros grupos externos;
- 4) Lograr mejoras internas en la dirección (trabajo en equipo, comunicaciones internas, cultura corporativa y moral del personal);
- 5) Reestructurar la organización; y
- 6) Mejorar la prestación del servicio.

De acuerdo con Álamo Vera y García Soto (2007), la idea subyacente de la planeación estratégica en el ámbito público es la incorporación de los resultados

de evaluaciones formales del entorno, previo a la formulación de las estrategias y planes de acción, de tal forma que, entre más inciertos son los cambios que suceden en el entorno, más relevante es planear la estrategia para abordarlos¹.

Dentro del proceso de la planeación estratégica es necesario establecer compromisos –visibles y explícitos- entre los responsables involucrados para su cumplimiento, de tal forma que quede perfectamente claro que se está apoyando el desarrollo de la planificación. Para tal finalidad, Mercer (1991) propone hacer uso de diferentes prácticas, tales como transmitir expectativas realistas y claras, enseñar a los demás qué es la planificación, conceder máxima prioridad al proceso en aquellos momentos en que su actividad decae, y minimizar el papeleo o clarificar los roles asignados a cada individuo/grupo implicado en la planificación. Asimismo, sugiere la práctica de la asignación de recursos –humanos, materiales y financieros- al proceso, la inclusión de la necesidad de planificar en diferentes discursos y declaraciones públicas, e incluso el envío de un comunicado interno indicando la importancia de que la organización inicie la planificación estratégica.

Por otro lado, para que la dirección estratégica sea acometida por una organización, se requiere que las diferentes actividades a realizar estén organizadas. En ese sentido, la dirección estratégica consiste en un proceso integrado por dos fases perfectamente diferenciadas: análisis y planificación e implementación. La primera –análisis y planificación- implica recopilar y estudiar la información estratégica básica del entorno y de la propia organización, así como la formulación de los objetivos y estrategias; y la segunda -implementación-, pone en práctica estrategias y actividades, y añade el seguimiento de las acciones. De esta forma se puede garantizar la continuidad del proceso -es decir, el que la organización no abandone su intento de contar con un plan estratégico- y se consigue evitar demoras innecesarias a lo largo de su desarrollo.

La traducción de lo general a lo detallado de un Plan Estratégico conlleva adaptarlo a lo específico del contexto en que se va a aplicar. Esto es, diseñar un modelo o sistema de planificación que refleje las particularidades de la organización para la cual se pretenden formular objetivos y estrategias. Para ello, es necesario considerar diferentes aspectos, tales como: conocer qué tipo de decisiones guían la formación de estrategias en la organización, e identificar qué factores influyen actualmente y pueden influir en el futuro, en el proceso estratégico.

1 *Ciertamente, el entorno de las organizaciones públicas ha experimentado profundos cambios en las dos últimas décadas, justificándose con ello la necesidad de que los individuos con responsabilidades directivas en el sector público, sean conscientes de la necesidad de responder eficazmente a esta nueva situación.*

Aunque existen diferentes modelos de planificación estratégica, el modelo de *Harvard* y el modelo de los grupos de interés, son los dos planteamientos más comunes que se aplican en el sector público. En el primero, la formulación de estrategias descansa en el conocido modelo FODA o alineamiento que debe existir entre las Fuerzas y Debilidades derivadas de la evaluación interna, y las Oportunidades y Amenazas del entorno obtenidas de la evaluación externa. Por su parte, el modelo de los grupos de interés está orientado a identificar los agentes públicos y privados que tienen intereses particulares en la corporación y en su programa de gobierno. Puesto que se considera que los grupos de interés tienen capacidad de influir en la dirección de la organización y en su formulación de estrategias, la tarea clave de los líderes estratégicos consiste en dirigir las relaciones con los grupos influyentes, maximizando su apoyo o minimizando su oposición a las iniciativas organizativas.

Siguiendo el modelo de *Harvard*, dado que actualmente es el más utilizado, y con fundamento tanto en las metodologías desarrolladas en las organizaciones del sector privado como en las experiencias llevadas a cabo en el sector público, las etapas básicas de todo proceso de dirección estratégica en el sector público se podrían concretar, para un nivel corporativo o institucional, en las siguientes:

- *Pre-planificación.* Antes de empezar cualquier actividad conducente a la formulación de objetivos y estrategias, es necesario organizar el proceso de planificación, lo cual se hace en una etapa de pre-planificación.
- *Análisis del entorno.* Consiste en la evaluación de las principales tendencias económicas, tecnológicas, demográficas, político-legales y sociales, así como el comportamiento de los diferentes grupos de interés, con el fin de identificar oportunidades y amenazas para la organización pública.
- *Evaluación del ámbito interno.* Abarca la evaluación de los servicios y de los recursos físicos, humanos, financieros y organizativos, lo que permite identificar las fortalezas y debilidades de la organización.
- *Declaración de la Misión y la Visión.* La misión puede ser considerada como el objetivo de orden superior que clarifica el propósito de la institución y justifica la razón de su existencia. Una breve referencia histórica, su ámbito de servicios, su compromiso con la comunidad y los principales valores que deben presidir su actuación, son aspectos que debe recoger toda declaración de Misión.

Ésta puede ser reforzada con la manifestación de lo que la organización desea para su futuro, es decir, ¿cómo quiere ser reconocida por sus grupos de interés?

- *Identificación de los ejes estratégicos.* Al analizar el entorno y el ámbito interno de la organización, así como al declarar su misión, la organización habrá sido capaz de vislumbrar una serie de temas que pueden revestir una importancia especial para su desarrollo estratégico.
- *Formulación de objetivos y estrategias.* La etapa central de todo proceso de planificación estratégica consiste en ajustar, en el contexto de la misión, las oportunidades y amenazas identificadas en el análisis del entorno, con las fortalezas y debilidades derivadas del análisis interno, a fin de desarrollar objetivos generales y específicos, así como las acciones estratégicas; todo ello bajo la orientación que facilita los ejes estratégicos.
- *Implementación y control.* El proceso de planificación estratégica no culmina con la publicación del *Plan*, sino con la ejecución de su contenido.
- Adicionalmente, habría que finalizar el proceso con el establecimiento de los mecanismos adecuados para el seguimiento de los compromisos estratégicos asumidos. El mayor grado de concreción de las estrategias, el establecimiento de objetivos a corto plazo y el nombramiento de responsables, son aspectos que mejoran la eficacia del control estratégico.

Antes de pasar al siguiente segmento, es importante destacar lo que “No Es La Planeación Estratégica”, como un referente importante, y en ese sentido se apunta lo siguiente:

- No representa una programación del futuro ni tampoco el desarrollo de una serie de planes que sirvan de molde para usarse diariamente sin cambios en el futuro lejano.
- Va más allá del pronóstico de productos y servicios.
- No es inflexible.
- No es un conjunto de planes funcionales, sino una guía temporal que facilita el alcance de objetivos y metas.

3.2 PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y CONTROL DE GESTIÓN

La planificación estratégica, como ya se apuntó, es el instrumento de que disponen las sociedades civilizadas para definir la “*carta de navegación*” de una Nación, que

a partir de su Misión (la razón de ser de la entidad pública), y Visión Estratégica a largo plazo (futuro escenario deseado), establece:

- Objetivos estratégicos (lo que se espera lograr para cumplir la Misión);
- Estrategias (medios para lograr los objetivos estratégicos);
- Programas sectoriales e institucionales que responden a los objetivos y estrategias –y que entregan bienes y servicios que generan valor público–; y
- Medidas que permiten establecer el grado de cumplimiento de los objetivos.

En ese sentido, la planeación estratégica precisa, jerarquiza y establece prioridades respecto de las razones de interés público que los ciudadanos han expuesto, con una buena dosis de expectativas, para entregar atribuciones a los poderes públicos y por tanto, define la estrategia, las políticas, las metas y los objetivos.

La pregunta es, si lo que se está construyendo corresponde efectivamente con lo propuesto, y si el rumbo que se ha tomado es el correcto o ha sido distorsionado porque no se están *gerenciando* los objetivos planteados o no se están utilizando adecuadamente los recursos requeridos.

Para responder a ésta cuestión, es necesario iniciar con la siguiente exposición. En primera instancia, la planificación es un instrumento que da coherencia a los diversos actos de gobierno, que se explican por la manera en que han sido configuradas las razones de interés público. La exclusiva razón de la planificación es la de pensar antes de actuar, esto es, tomar las providencias del caso para que dichas razones sean alcanzadas (Sánchez Alabera, 2003).

La planificación estratégica permite que la organización tome parte activa en lugar de reactiva en la configuración de su futuro; es decir, que la organización puede emprender actividades e influir en ellas y, por consiguiente, puede controlar su destino.

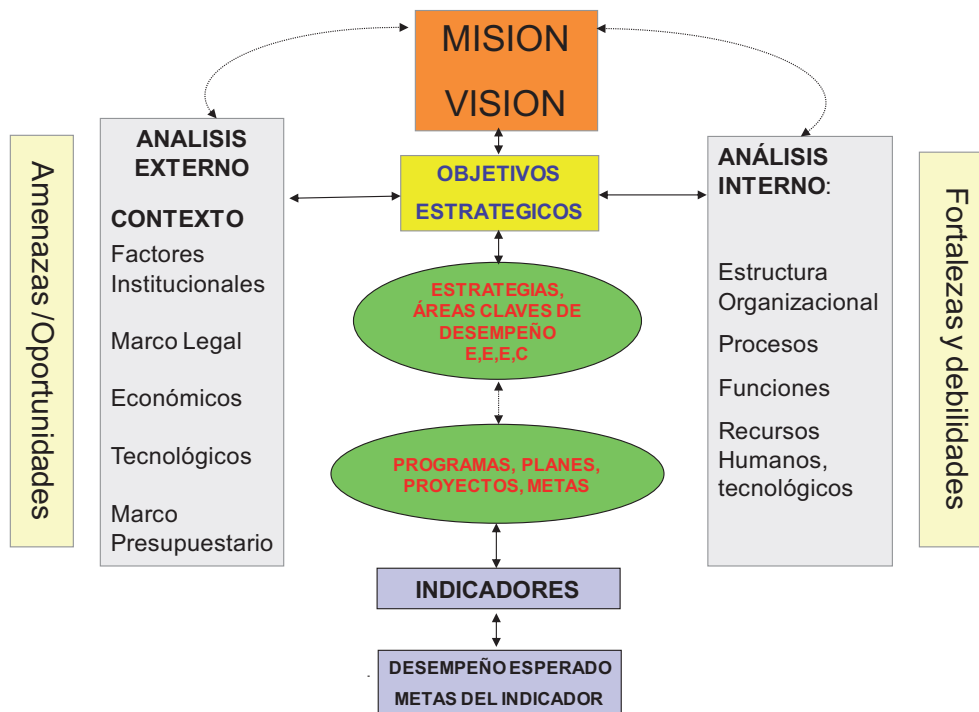
A su vez, los planes estratégicos son diseñados por los altos ejecutivos y los administradores de mandos medios para lograr las metas generales de la organización; mientras que los planes operacionales, indican los planes estratégicos mediante las actividades diarias.

Como ya se ha expuesto, en la cima de la planeación estratégica está la definición de la Misión, enunciada como el fin de la organización; es decir, como una meta

general basada en las premisas de planeación de la organización y que constituye la base de la organización, su objetivo, sus valores, su ámbito y su sitio en el mundo. La definición de la Misión es una parte relativamente permanente de la identidad de la organización que favorece la unidad y la motivación de sus miembros.

De ésta, se desprenden los demás componentes de la planeación estratégica que son: la Visión, los Objetivos estratégicos, y lo estratégico del asunto; esto es, las estrategias que conforman los proyectos y programas a través de los cuales se pretende responder a las necesidades de la población. A continuación se presenta el proceso de planeación estratégica, con todos sus componentes (Fig No. 4).

Fig. No. 4 ESQUEMA DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA



Fuente: Armijo, M. (2006). Curso-Taller sobre Políticas Presupuestarias y Gestión para Resultados. Guadalajara, Jal. México. ILPES-CEPAL/INDETEC

3.2.1 Proceso de la Planeación Estratégica

Existen diferentes modelos de planeación estratégica en las organizaciones; sin embargo, todas deben cumplir con ciertos pasos fundamentales o etapas², siendo éstas:

- a. **Formulación de la Estrategia:** formulación de metas; análisis del ambiente (interno y externo); e identificación de los actuales objetivos y estrategia.
- b. **Plan de Implementación de la Estrategia.**
- c. **Plan de Evaluación de la Estrategia.**

a. Formulación de la Estrategia

La formulación de la estrategia consiste en detectar las oportunidades y las amenazas externas de la organización, definir sus fuerzas y debilidades, elaborar la Misión y la Visión de la organización, establecer objetivos a largo plazo, generar estrategias alternativas, y elegir las estrategias concretas que se seguirán.

Algunos aspectos de la formulación de estrategias, consisten en decidir en qué nuevos proyectos se participará, cuáles se abandonarán y cómo asignar recursos. La formulación de la estrategia incluye: el Plan Estratégico, el Análisis Externo, el Análisis Interno, y el Plan Operativo.

El Plan Estratégico

Este primer paso del proceso de la planeación estratégica implica definir (en su caso) o comprender y analizar la Misión y la Visión de la organización, y establecer objetivos para concretarlas. La Misión expone el porqué de la existencia de la organización y el qué debe hacer; y en caso de que existan, distinguirla de todas las demás. La declaración de la Misión fija, en términos generales, el rumbo futuro de la organización; en tanto que la Visión, expresa en términos de perspectiva el tipo de institución u organización que se pretende ser en el futuro a largo plazo.

Para seleccionar las metas u objetivos de la organización, es importante tener en cuenta los valores de quienes la conforman. Estos valores pueden ser sociales o éticos, o implicar asuntos prácticos tales como el tipo de producto o servicio que a ellos les gustaría producir o proporcionar, o simplemente la manera en que prefieren

2 David, Fred (1992). *Concepto de Administración Estratégica*. Ed. Pearson Educación

operar; en tanto que las metas principales especifican lo que la organización espera cumplir a mediano y a largo plazo.

Análisis Externo

La finalidad del análisis externo o ambiental, consiste en descubrir las formas en que los cambios de los ambientes económicos, tecnológicos, socioculturales, políticos y legales afectarán indirectamente a la institución; así como las formas en que influirán en ella los competidores, proveedores, clientes, organismos gubernamentales y otros factores. Este análisis permite descubrir las oportunidades disponibles para la organización, y las amenazas que enfrentan. Su objetivo consiste en identificar las oportunidades y amenazas estratégicas en el ambiente operativo de la organización.

En la etapa del análisis externo, se deben examinar tres ambientes interrelacionados: el inmediato (donde opera la organización), el nacional y el macro-ambiente.

Analizar el ambiente inmediato, involucra una evaluación de la estructura competitiva de la organización. Esta incluye tanto la posición competitiva y la de sus principales competidores, como la etapa de desarrollo. Estudiar el ambiente nacional, requiere evaluar si el contexto dentro del cual opera una organización facilita el logro de una ventaja competitiva en el mercado. Esto implicaría analizar las tendencias y hechos políticos, jurídicos, gubernamentales, tecnológicos y competitivos que podrían beneficiar o perjudicar significativamente a la organización en el futuro. Por su parte, analizar el macro-ambiente, consiste en examinar factores internacionales tales como las nuevas tendencias o hechos políticos, jurídicos, gubernamentales, tecnológicos y competitivos, que se podrían aprovechar como experiencias importantes a difundir en los ambientes inmediato y nacional, y que podrían beneficiar o perjudicar significativamente a la organización en el futuro, en un marco de competencia de mercado.

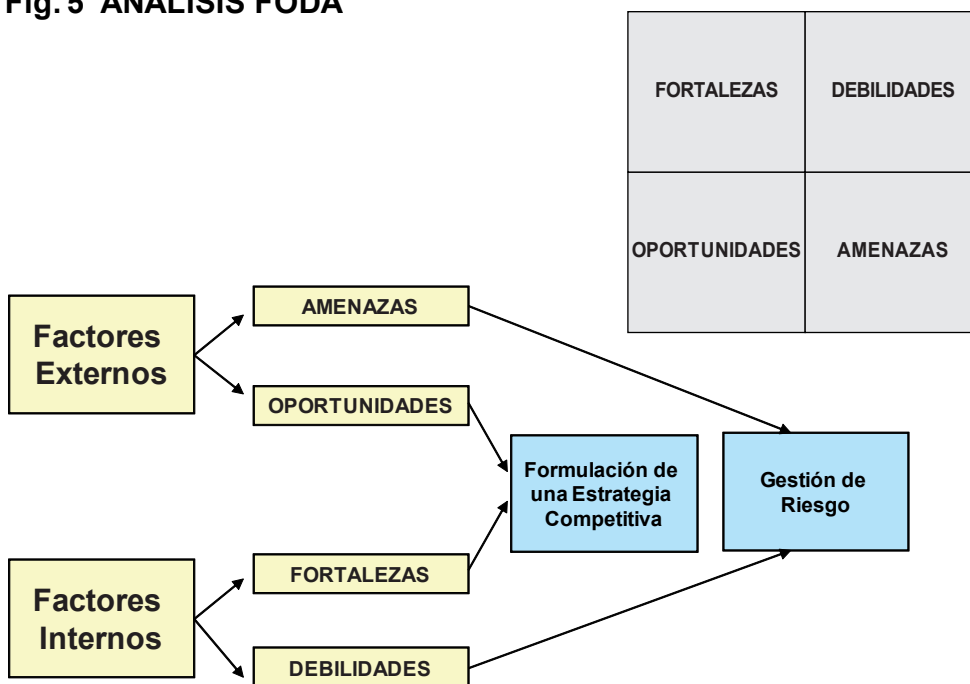
Análisis Interno

Este tipo de análisis permite fijar con exactitud las fortalezas y debilidades de la organización. Comprende la identificación de la cantidad y calidad de recursos disponibles para la organización. Son las actividades que puede controlar la organización. Éstas incluyen las actividades que van desde la gerencia general (Dirección General), finanzas y contabilidad, elaboración y entrega de servicios y productos, investigación y desarrollo, y sistemas de información y difusión de una organización.

Los factores internos se pueden determinar de varias maneras. Entre ellas se encuentra la medición del desempeño con el apoyo de indicadores, así como la aplicación de diversos tipos de encuestas, a efecto de conocer factores tales como el ambiente organizacional entre los empleados.

El proceso de identificar y evaluar las fuerzas y las debilidades de la organización en las áreas funcionales de una organización, es una actividad vital de la administración estratégica (Fig. 5).

Fig. 5 ANÁLISIS FODA



Fuente: Elaborado con base en Dyson, Robert G. (2004).

En esta etapa se observa cómo las instituciones y organizaciones logran una ventaja competitiva, en donde además se analiza el rol de las habilidades distintivas, y los recursos y capacidades en la formación y sostenimiento de la ventaja competitiva.

Una vez realizado el análisis interno y externo, el siguiente paso es identificar y evaluar las alternativas estratégicas, de tal forma que se facilite la elección de aquellas

que mejor respondan a las capacidades de la organización. Los buenos planes estratégicos se basan en las fortalezas actuales de la organización. Las nuevas capacidades pueden conseguirse sólo a través de invertir en recursos humanos, en equipo o en ambas cosas y, además, no pueden obtenerse rápidamente; por tanto, rara vez conviene emprender un plan estratégico que requiera recursos o capacidades que sean débiles o que no existan, de tal forma que la mejor opción consiste en aprovechar al máximo las fortalezas reconocidas de la organización, dado que justamente las estrategias son las vías para alcanzar los objetivos estratégicos. Esto implica que cuando se cuenta con pocos recursos, una estrategia puede ser lograr mayores recursos de otras fuentes, por ejemplo, la cooperación o inclusive por parte de los propios usuarios.

El Plan Operativo

Se trata de elaborar planes lo más detallados que se pueda para que queden claros los objetivos y resultados operativos que deben alcanzar cada una de las unidades de gestión de la organización. En lo operacional deberá distinguirse entre las unidades de apoyo a la misión, que deben velar por la mayor eficiencia en el uso de los medios, relacionadas con la administración y las finanzas; y las unidades de gestión que deben alcanzar los objetivos y resultados estratégicos. La integración de cada uno de los planes operativos con la misión y los objetivos estratégicos, constituye el Plan General de Operaciones de la Organización.

Los planes operativos de cada una de las unidades de gestión deben contener los siguientes aspectos básicos:

- Objetivos de la unidad de gestión, precisando los resultados que se desea alcanzar durante el ejercicio y los correspondientes indicadores para medir su rendimiento.
- Entorno y supuestos básicos que justifican la definición de los objetivos y las posibilidades de su cumplimiento.
- Principales problemas y oportunidades, referidos a la correlación entre el entorno y la capacidad institucional disponible en cada unidad de gestión.
- Estrategia y acciones para enfrentar los problemas y aprovechar las oportunidades, definiendo objetivos específicos para cada caso.
- Análisis de recursos, buscando un equilibrio entre lo asignado y los objetivos y resultados fijados.

b. Implementación de la Estrategia

Para implementar la estrategia, la organización debe establecer objetivos anuales, idear políticas, motivar a los empleados y asignar recursos de tal forma que permitan ejecutar las estrategias formuladas³. Por tales motivos, es necesario diseñar y establecer la estructura organizacional con unidades de gestión y operación (o confirmar la existente), por medio de la cual sea factible alcanzar los objetivos y metas de la organización.

La implementación de la estrategia es la etapa activa de la administración estratégica, la cual incluye cuatro componentes:

- Diseño de una estructura organizacional
- Diseño de sistemas de control
- Adecuación de la estrategia, la estructura y los controles
- Manejo del conflicto, las políticas y el cambio

Diseño de una Estructura Organizacional

Para lograr el funcionamiento de una estrategia, la organización necesita adoptar la estructura correcta. Diseñar una estructura implica asignar responsabilidades de tareas y autoridad para la toma de decisiones dentro de la organización. Los aspectos contemplados incluyen cómo dividir mejor a una organización en subunidades, cómo distribuir la autoridad entre los diferentes niveles jerárquicos de la organización y cómo lograr la integración entre las subunidades. Las opciones analizadas cuestionan si una organización debe funcionar con una estructura alta o plana, el grado de centralización o descentralización de la autoridad en la toma de decisiones, el punto máximo para dividir a la organización en subunidades semiautónomas (es decir, divisiones o departamentos) y los diferentes mecanismos disponibles para integrarlas.

Diseño del sistema de Control

Además de seleccionar una estructura, la organización también debe establecer sistemas apropiados de control. Ésta debe decidir cómo evaluar de la mejor manera el desempeño y controlar las acciones de las subunidades, así como decidir qué tipo de sistemas de remuneración e incentivos debe establecer para su personal.

3 Stoner, J., y Freeman, E. (1992). *Administración*. México, Prentice Hall Hispano-americana.

De acuerdo con Robert Anthony⁴ (1987), el control de la gestión es *el proceso mediante el cual los directivos influyen en otros miembros de la organización para que se pongan en marcha las estrategias de ésta*.

El control de gestión nació como un sistema de información que permitía el seguimiento de los objetivos económicos de una organización, que originalmente tenía como funciones la contabilidad analítica, el presupuesto y el cuadro de mandos⁵. Desde esta perspectiva, asociada a la planificación estratégica, el control de gestión se convirtió en un sistema que permite a toda la organización evaluar el cumplimiento de la Misión y de los Objetivos de la institución (organización/empresa).

Por un lado, La Planificación Estratégica es el proceso mediante el cual la organización hace frente a las oportunidades y amenazas del entorno aprovechando sus capacidades y recursos para crear ventajas competitivas sostenibles; en tanto que un Sistema de Control de Gestión, tiene como objetivo asegurar que las personas dentro de la organización implementen las estrategias formuladas por los directivos, alineando los objetivos específicos de cada individuo con los objetivos globales para que contribuyan a los objetivos organizacionales.

La premisa es que todos prefieren ser controlados en la medida que el Sistema de Control de Gestión sea adecuado y sirva como retroalimentación para cada individuo y su superior, así como base para establecer un sistema de incentivos y recompensas más objetivo, transparente y justo. Las características de los Sistemas de Control Gestión modernos incluyen:

- Integración de las funciones de planificación y control.
- Administra el cambio.
- Está orientado al futuro con una gestión prospectiva.
- Utiliza indicadores financieros y no financieros (estratégicos y de gestión).
- Se administra el valor y no sólo los costos.
- Las mejoras del desempeño son con respecto a los beneficiarios (y a la competencia).
- Considera los cambios en el comportamiento de las personas.
- Está orientado a los procesos.
- Todos los miembros de la organización lo conocen.
- Está descentralizado, con énfasis en la dirección estratégica.

4 Anthony, R. (1987). *Sistema de Planeamiento y Control*. Londres: Ed. Orbis.

5 Los llamados Cuadros de Mando Integral, ofrecen un marco de referencia para considerar la estrategia utilizada en función del proceso de creación del valor –para el caso público sería precisamente el Valor Público, citado en el Capítulo II).

Adecuación de la estrategia, la estructura y los controles

Si la organización desea tener éxito, debe lograr un ajuste entre su estrategia, estructura y controles. Debido a que diferentes estrategias y ambientes establecen diversas exigencias en una organización, exigen distintas respuestas y sistemas de control estructurales. Por ejemplo, una estrategia de liderazgo en costos exige que una organización se mantenga sencilla (de manera que reduzca costos) y que los controles hagan énfasis en la eficiencia productiva y en los resultados. Por otro lado, una estrategia de diferenciación del producto, por sus características únicas, genera la necesidad de integrar las actividades alrededor de su núcleo y de establecer sistemas de control que premien la creatividad técnica.

Manejo del Conflicto, las Políticas y el Cambio

Aunque en teoría el proceso de administración estratégica se caracteriza por una toma de decisiones racional, en la práctica la política organizacional desempeña un rol clave. Los diferentes subgrupos (departamentos o divisiones) dentro de una organización tienen sus propias agendas y típicamente, sus propios conflictos. Por tanto, los departamentos pueden competir entre sí una mayor participación en los recursos de la organización o en la asignación de las tareas, sobre todo si éstas posicionan técnica y estratégicamente a los empleados. Tales conflictos se pueden resolver mediante la distribución de tareas, el trabajo en equipo, la relativa distribución del poder entre las subunidades o bien a través de una evaluación racional de la necesidad relativa. De manera similar, los gerentes individuales con frecuencia participan en discusiones ente sí acerca de las decisiones políticas correctas. Las luchas por el poder y la formación de coaliciones se constituyen en las mayores consecuencias de estos conflictos y tienen un lugar en la administración estratégica. El cambio estratégico tiende a destacar tales luchas, pues por definición toda modificación ocasiona la alteración de la distribución de poder dentro de una organización. Una vez implementada la estrategia, los gerentes deben realizar un monitoreo de su ejecución, es decir, la evaluación de la estrategia.

c. Evaluación de la Estrategia

Las tres actividades fundamentales para evaluar estrategias son:

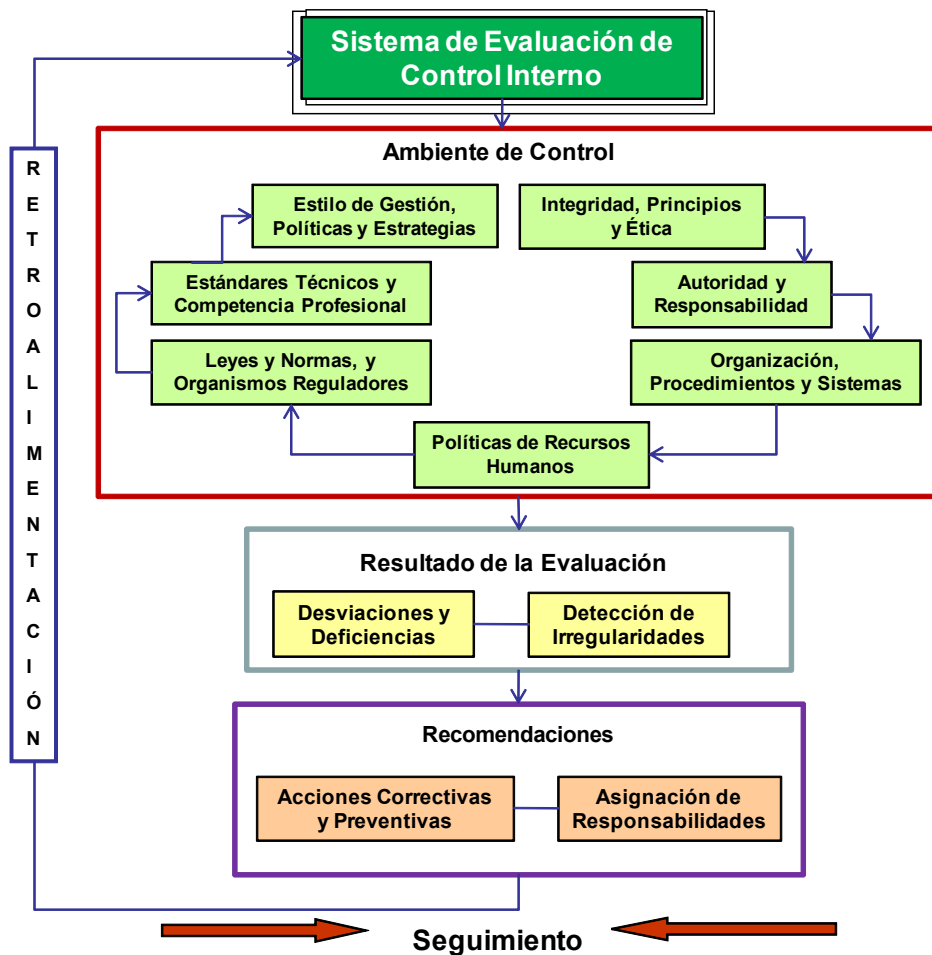
- Revisión de los factores internos y externos que son la base de las estrategias presentes.
- Medición del desempeño.
- Aplicación de acciones correctivas.

Revisión de los factores internos y externos

El nivel de control interno está determinado por un sistema de evaluación compuesto por tres etapas fundamentales: el ambiente de control, el resultado y las recomendaciones. Las recomendaciones y su implementación permiten la retroalimentación del sistema dando inicio a nuevas evaluaciones.

El ambiente de control está basado principalmente en las medidas preventivas y correctivas que tome la Dirección de la entidad, en garantía del logro del objetivo para el cual fue creada. Lo constituyen las políticas y estrategias, principios y ética, estándares técnicos, autoridad y responsabilidad, procedimientos y sistemas, leyes y normas, que aseguren las directrices para minimizar el nivel de riesgo de la organización.

El resultado de la evaluación señala las desviaciones y debilidades de control, procesos deficientes o falta de normas que dejan el sistema vulnerable a cualquier riesgo. Puede concluir en la detección de irregularidades, lo cual no escapa a cualquier evaluación e indica que las medidas de control no fueron suficientes o no fueron aplicadas.

Fig. No. 6 Sistema de Evaluación de Control Interno

Fuente: David, F. (1992). *Concepto de Administración Estratégica*.

Las recomendaciones consisten principalmente en acciones correctivas dirigidas a la eliminación de la causa del riesgo, así como de tipo preventivo cuyo propósito es anticiparse a los hechos que lo provocan. Para esto, es necesario detectar las causas que originan los riesgos y asignar las responsabilidades correspondientes. El seguimiento de las recomendaciones permitirá comprobar y evaluar la implementación de las acciones correctivas y preventivas. Un sistema

de control interno eficaz considera dentro de sus componentes fundamentales, la identificación y análisis de riesgos (Fig. No. 6). El riesgo se puede definir como la probabilidad de ocurrencia de un hecho no deseado, o que el hecho deseado no ocurra y que esto afecte, en algún grado, la consecución de los objetivos, al patrimonio de la entidad o valor de la organización. El riesgo está siempre presente, es contingente y solo se debe administrar o gestionar de manera de reducirlo al mínimo. La evaluación de riesgo consiste en la identificación y análisis de los factores externos e internos que pueden afectar la consecución de los objetivos.

Factores Externos:	Factores Internos:
- Tecnología - Necesidades de los usuarios o clientes. - Leyes, normas y reglamentos. - Política y economía imperante. - Factores ambientales o desastres naturales.	- Sistemas Informáticos. - Recursos financieros o presupuestarios. - Sistema operacional - Ambiente y cultura - Recursos humanos y relaciones laborales. - Reestructuración interna

Un proceso de evaluación de riesgo debe considerar:

- Estimación de la importancia del riesgo.
- Evaluación de la probabilidad de que se materialice el riesgo.
- Análisis de cómo gestionar el riesgo.

La evaluación de riesgos consiste en la identificación, medición y priorización de eventos probables (riesgos y oportunidades) que puedan tener una consecuencia importante para la organización.

Para complementar el análisis y con el objeto de evaluar los factores externos e internos y su incidencia en la organización, está de nuevo el análisis FODA (Fig. No. 5), a través del cual se abordan tanto la formación de ventajas competitivas

como la gestión de riesgo de la institución, a partir de las oportunidades, fortalezas, amenazas y debilidades a las que se expone.

- ***Medición del Desempeño***

Lograr que la gestión del sector público sea más eficiente y comprometida con los resultados, ciertamente representa una tarea hasta cierto punto titánica que requiere del diseño de políticas, líneas de acción y movilización de recursos humanos y materiales del aparato público.

La evaluación del desempeño ha reclutado expertos de distintas disciplinas, los cuales han desarrollado esta área con enfoques marcados por su formación inicial: economistas (que tradicionalmente se han centrado en la evaluación de proyectos), evaluadores de programas (quienes típicamente tienen una formación en ciencias sociales) y auditores (quienes enfatizan en el cumplimiento de estándares y normas).

En la administración pública, el desempeño es un concepto relativamente nuevo. Dado que la gestión pública implica el actuar o dedicarse a las responsabilidades gerenciales, el desempeño involucra los aspectos organizacionales y su relación con el entorno, como lo describe Hernández (2002), *...desempeño implica la consideración de un proceso organizacional, dinámico en el tiempo y refleja modificaciones del entorno organizativo, de las estructuras de poder y los objetivos...*

El concepto de desempeño en el ámbito gubernamental, normalmente comprende tanto la eficiencia como la eficacia de una actividad de carácter recurrente o de un proyecto específico. En este contexto, la eficiencia se refiere a la habilidad para desarrollar una actividad al mínimo costo posible, en tanto que la eficacia mide si los objetivos predefinidos para la actividad se están cumpliendo. Además de estas dos dimensiones del desempeño público, recientemente se han incorporado los criterios de desempeño presupuestario, focalización y calidad en la prestación de los servicios públicos.

Para evaluar el desempeño en los términos descritos anteriormente, se han desarrollado una gran cantidad de herramientas metodológicas que incluyen el uso de indicadores de evaluación; sin embargo su uso puede conducir a confusiones, dado que distintos autores y expertos utilizan diferente terminología para referirse a métodos similares. No obstante, el campo académico ha incluido dentro de la evaluación del desempeño a distintos instrumentos, tales como:

- Información de monitoreo y seguimiento;
- Evaluación de proyectos y programas (tipo ex-ante, de seguimiento físico-financiero o ex-post);
- Auditoría de desempeño y
- Auditoría financiera.

De acuerdo con la guía de evaluación del desempeño en los servicios públicos, del Ministerio de hacienda de Chile, los fundamentos para la Construcción de Indicadores de Desempeño⁶, son que:

- Posibilita la evaluación cualitativa y cuantitativa del desempeño global de la institución, por medio de la evaluación de sus principales programas y/o departamentos.
- Induce un proceso de transformaciones estructurales y funcionales que permita eliminar inconsistencias entre el quehacer de la organización y sus objetivos prioritarios.
- Apoya el proceso de desarrollo organizacional y de formulación de políticas de mediano y largo plazo.
- Mejora la coordinación de los Servicios Públicos con la Dirección de Presupuestos, extendiendo el proceso presupuestario hacia la discusión fundamentada de los resultados y el establecimiento de compromisos en torno a éstos.
- Mejora cualitativa y cuantitativamente la información sobre desempeño de los Servicios que recibe el sector Legislativo.
- Apoya la construcción de sistemas tanto institucionales como individuales, de reconocimiento al buen desempeño.
- Genera un mayor grado de confiabilidad de la gestión institucional, permitiendo eliminar trámites innecesarios en este contexto.

6 *Guía para la Construcción de Indicadores de Desempeño en los Servicios Públicos, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile, 1995.*

Dado que el indicador es sólo un instrumento que apoya la evaluación, su calidad y provecho para este fin está condicionada por la claridad y pertinencia del indicador. Las experiencias de países de la OCDE y de América Latina, han identificado al menos diez criterios que preferentemente deben cumplir los indicadores de desempeño para ser considerados en la evaluación⁷, los cuales se muestran en el Cuadro de Diálogo No. 2. Asimismo cabe destacar, que los indicadores surgen precisamente de la planeación estratégica y que éstos permiten la retroalimentación para la evaluación, la cual depende de la implementación de un Sistema de Control de Gestión, y de que las responsabilidades estén bien definidas en *centros de responsabilidad*.

Cuadro de Diálogo No. 2 Criterios para la Construcción de Indicadores de Desempeño

Pertinencia	Debe referirse a los procesos y productos esenciales que desarrolla cada institución para reflejar el grado de cumplimiento de sus objetivos institucionales. La medición de todos los productos o actividades que realiza la institución genera una saturación de información, tanto al interior de la organización como fuera de ésta.
Homogeneidad	La unidad de producto debe ser equivalente entre sí, en términos de volumen de trabajo y de recursos. Si no se da la equivalencia, para alcanzar las metas se tenderá a ejecutar sólo las acciones que demandan relativamente menos recursos, postergando o anulando las más costosas o complejas, que a menudo son las que tienen un mayor impacto sobre la gestión institucional.
Independencia	Los indicadores deben responder en lo fundamental a las acciones que desarrolla y controla la institución o a las variables del entorno que se vean afectadas directamente por esas acciones. No puede estar condicionado a factores externos, tales como la situación general del país, la labor legislativa del parlamento o la actividad conexas de terceros (públicos o privados).
Costo	La obtención de la información para la elaboración del indicador debe ser a costos que tengan correlación con los recursos que se invierten en la actividad.

⁷ Dirección de Presupuestos de Chile (1995), Marcel (1998), National Center for Public Productivity (1997) y Shack (2003).

Confiabilidad	Digno de confianza, independiente de quién realice la medición. En principio la base estadística de los indicadores debe estar en condiciones de ser auditada por las autoridades de la institución y examinada por observadores externos.
Simplicidad y Comprehensividad	Existe una tensión entre ambos criterios: se deben cubrir los aspectos más significativos del desempeño, pero la cantidad de indicadores no puede exceder la capacidad de análisis de los usuarios, tanto internos como externos. Los indicadores deben ser de fácil comprensión, libre de complejidades.
Oportunidad	Debe ser generado en el momento oportuno dependiendo del tipo de indicador y de la necesidad de su medición y difusión.
No-redundancia	Debe ser único y no repetitivo.
Focalizado en áreas controlables	Focalizado en áreas susceptibles de corregir en el desempeño de los organismos públicos generando a la vez responsabilidades directas en los funcionarios y el personal.
Participación	Su elaboración debe involucrar en el proceso a todos los actores relevantes, con el fin de asegurar la legitimidad y reforzar el compromiso con los objetivos e indicadores resultantes. Esto implica además que el indicador y el objetivo que pretende evaluar sea lo más consensual posible al interior de la organización.

• **Aplicación de Acciones Correctivas**

En primera instancia, la corrección es una acción que se implementa con el fin de eliminar fallas y/o inconformidades detectadas como producto del seguimiento y la evaluación, que debe diferenciarse de manera explícita de las acciones preventivas.

La corrección debe ser la respuesta en forma de reproceso o reclasificación, reemplazo de servicio o producto, e inclusive, un reemplazo de procedimientos obsoletos. Ésta no puede ser tomada sin la previa determinación de la causa de la inconformidad detectada a través de indicadores de evaluación precisos y claros.

Existen diferentes métodos y herramientas disponibles en una organización para determinar la causa de una falla o inconformidad, desde una simple tormenta de ideas hasta técnicas más complejas de resolución sistemática de problemas, como por ejemplo: análisis de causa *raíz*, diagramas de *árbol*, entre otros. La extensión y eficacia de la acción correctiva, depende de la identificación de la verdadera causa. En algunos casos esto ayudará a una organización a identificar y minimizar problemas similares en otras áreas, proyectos o programas. No obstante, la acción correctiva no debe crear problemas posteriores relacionados con la calidad del producto o servicio, y debe destacar que tanto la corrección como la acción correctiva aplicada a situaciones similares no son siempre apropiadas y que por sí solas pudieran no ser suficientes.

La acción correctiva eficaz debe prevenir que el problema vuelva a ocurrir eliminando la causa que lo generó. Sin embargo, no debe confundirse con la acción preventiva. Cada área funcional necesita un plan de acción que le proporcione dirección y oportunidad a sus actividades y a su personal en el uso de sus recursos, que sea consistente con las demandas de la estrategia corporativa. Estos planes se elaboran de acuerdo a las directrices que resultan del proceso de planeación estratégica, buscándose que las decisiones estratégicas se instrumenten.

Con el fin de esclarecer el tema de las acciones correctivas en el sector público, el siguiente apartado ofrece toda una metodología que incluye, de manera especial, el planteamiento del problema y las medidas correctivas orientadas hacia el presupuesto con base en resultados; esto es, la metodología de la Matriz del Marco Lógico, como medio de articulación entre los planes de desarrollo y el presupuesto.

3.3 EL MARCO LÓGICO Y EL PLAN OPERATIVO

El Marco Lógico es una herramienta de planeación y de diseño de programas que permite presentar en forma resumida y estructurada, cualquier iniciativa de inversión. En este sentido y para el Sector Público, la Matriz del Marco Lógico o MML⁸, contribuye a la gestión del ciclo de vida de los proyectos, comunicando información básica, esencial y estructurada de tal forma que permite entender con facilidad la lógica de la intervención a realizar en y para la comunidad.

La Matriz del Marco Lógico *MML* contribuye a la buena gestión del ciclo de vida de los proyectos en los siguientes aspectos:

8 Aldunate, E. (2004). *Metodología del Marco Lógico*. Boletín No. 15. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

- La amplia difusión que ha tenido su aplicación, así como el énfasis puesto en que su estructura sea consensuada con los principales involucrados, permite generar un lenguaje común, facilitando la comunicación y evitando ambigüedades y malos entendidos.
- Resume en un solo cuadro la información más importante para la gerencia de un proyecto, permitiendo focalizar la atención y los esfuerzos de ésta.
- Facilita alcanzar acuerdos precisos acerca de los objetivos, metas y riesgos del proyecto con todos los involucrados.
- Sienta una base para evaluar la ejecución del proyecto y sus resultados e impactos.

De acuerdo con Aldunate (2004), el análisis de la *MML* de un proyecto permite responder a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es la finalidad que se persigue con su ejecución?
- ¿Qué impacto concreto se espera alcanzar?
- ¿Qué bienes o servicios deberán ser producidos?
- ¿Cómo se va a hacer para producir dichos bienes o servicios?
- ¿Cuánto nos va a costar producirlos?
- ¿Cómo sabremos si se han cumplido los objetivos?
- ¿Qué factores externos pueden comprometer el éxito?

La *MML* no sólo es una forma de presentar información sino que también contribuye a asegurar una buena conceptualización y diseño de las iniciativas de inversión. Si la *MML* ha sido preparada correctamente, se tendrá la seguridad de que no se están ejecutando actividades innecesarias, como tampoco faltará ninguna actividad para completar el proyecto; se sabrá que los bienes y/o servicios que generará el proyecto son los necesarios y suficientes para solucionar el problema que le dio origen; y se estará consciente de los riesgos que podrían afectar el desarrollo del proyecto, o bien comprometer su contribución a objetivos de desarrollo superiores.

La información que contiene es una buena base para la planificación de la ejecución, seguimiento y control de los proyectos durante su ejecución. Aún cuando la información se presenta a un nivel demasiado agregado, se utiliza como punto de partida para la desagregación en actividades más específicas; y dado que contiene toda la información necesaria, permite un seguimiento y control -a nivel agregado- durante la fase de ejecución; esto es, que si en algún instante durante la fase de operación del proyecto se desea evaluar los resultados (impacto) que ha generado o está generando, la matriz provee de indicaciones respecto a qué observar y cómo hacerlo; y ayuda a las personas encargadas de la preparación y la ejecución de proyectos para estructurar y formular mejor sus pensamientos y para expresarse de manera clara y uniformizada. Si las políticas están mal diseñadas o si falta lógica, el Marco Lógico revelará las contradicciones aunque no pueda por sí solo establecer mejores políticas.

En ese sentido, cabe aclarar que la lógica de la matriz permite mejorar la planificación y la ejecución de un proyecto, pero por muy bueno que sea un instrumento como éste, no garantiza por sí solo resultados positivos. El éxito de un proyecto o programa depende de muchos factores, tales como la capacidad de organización del equipo o de los organismos encargados de la ejecución; por tanto, cada marco lógico que se construya debe ser el producto de un profundo análisis y de un proceso participativo de planificación, cuya calidad dependa de la información disponible, la capacidad y experiencia probada por parte del equipo de trabajo en materia de planeación, y la adecuada consulta a las partes interesadas con una representación equilibrada de intereses de cada una de ellas, incluyendo a los beneficiarios de los proyectos. Asimismo, el Marco Lógico es un instrumento dinámico que necesita ser evaluado con frecuencia y revisado durante la ejecución de un proyecto en función de la evolución de la situación.

Como se puede advertir, el método tiene sus detractores y ha sido blanco de críticas, las cuales, principalmente se relacionan con la rígida aplicación del método, no adaptándose a las particularidades de cada proyecto.

En resumen, la *MML* es una herramienta útil y recomendable para la gestión del ciclo de vida de los proyectos, pero debe ser utilizada en conjunto con otras técnicas y métodos en las distintas fases del ciclo de vida de los proyectos (Fig. No. 7). No es única, ya que distintas agencias han adaptado el concepto básico, generándose así una serie de distintas versiones de lo que debe ser una *MML*. Las ventajas que ofrece se pueden resumir en las siguientes:

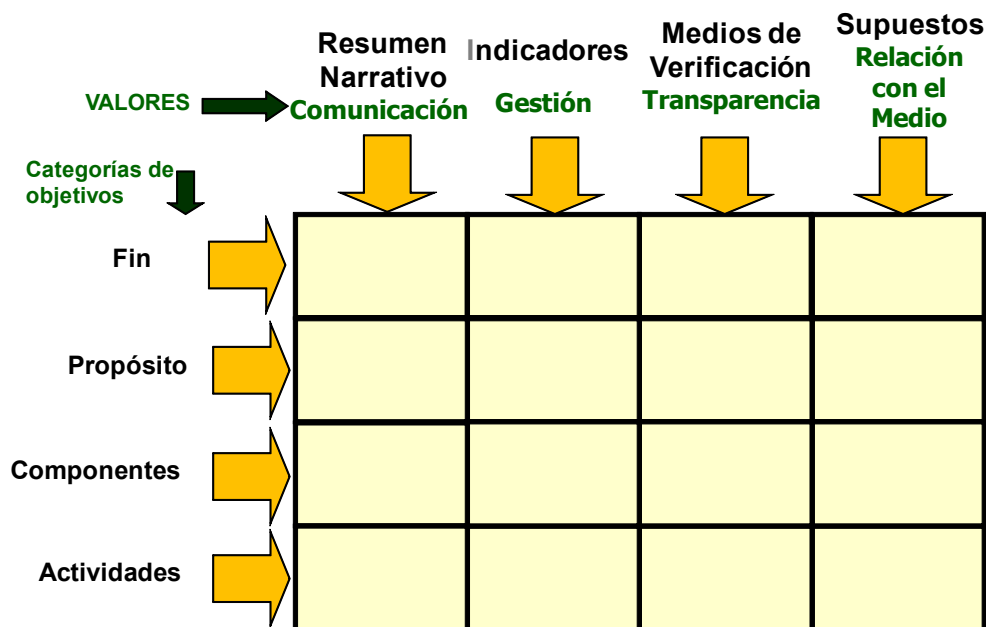
- Asegura que se plantean las preguntas fundamentales y se analizan las debilidades, brindando a los que toman decisiones una información mejor y más pertinente.

- Guía el análisis sistemático y lógico de los elementos claves interrelacionados que constituyen un proyecto bien diseñado.
- Mejora la planificación al resaltar los lazos que existen entre los elementos del proyecto y los factores externos.
- Facilita el entendimiento común y una mejor comunicación entre los que toman decisiones, los responsables y las demás partes involucradas en el proyecto.
- La administración y la dirección se benefician de procedimientos normalizados para recoger y evaluar la información.
- El uso del seguimiento sistemático asegura la continuidad del enfoque cuando se sustituye el personal original del proyecto.
- A medida que más instituciones adoptan la *MML*, se facilita la comunicación ente los gobiernos y las agencias.
- El formato facilita la realización de estudios sectoriales y comparativos en general.

En tanto que las limitaciones, se les puede resumir en las siguientes:

- Puede surgir rigidez en la dirección del proyecto cuando los objetivos son únicos (o absolutos) y los factores externos son especificados desde el principio. No obstante esto se puede evitar mediante revisiones regulares del proyecto en los que se pueden volver a evaluar y ajustar los elementos claves.
- La *MML* es una herramienta técnica y es políticamente neutra en cuanto a cuestiones de distribución del ingreso, acceso a recursos, costo y factibilidad de estrategias y tecnología.
- Es solamente una herramienta entre muchas que se pueden usar durante la preparación, la ejecución y la evaluación del proyecto, y no sustituye el análisis del grupo beneficiario, el análisis costo-beneficio, la planificación de tiempos, y lo más importante, el análisis del impacto.
- Los beneficios de su utilización solamente se pueden lograr mediante una capacitación sistemática de todos los involucrados, y de un seguimiento metodológico.

Fig. No. 7 La Matriz del Marco Lógico



Fuente: Elaborado con base en Aldunate (2006). Curso- Taller sobre Políticas Presupuestarias y Gestión para Resultados. Guadalajara, Jal. , México. ILPES-CEPAL/INDETEC.

Como se puede advertir, la MML es una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos, que está conformada por cuatro apartados verticales y cuatro horizontales. Los primeros incluyen las categorías de objetivos, que son: Fin, Propósito, Componentes, y Actividades; en tanto que los apartados horizontales implican valores de comunicación (resumen narrativo), de gestión (indicadores), transparencia (medios de verificación), y relación con el medio (supuestos). A continuación se detalla la estructura de la Matriz del Marco Lógico y sus distintos elementos.

3.3.1 Estructura

La estructura del Marco Lógico está conformada por las siguientes columnas:

a) Objetivos: Resumen narrativo de los objetivos a alcanzar. Estos objetivos son indicados siguiendo una jerarquía que incluye los siguientes elementos:

Fin. Describe la solución al problema que se ha diagnosticado. Es el resultado a obtener a largo plazo con la operación de los servicios desarrollados por el proyecto o programa, el cual, puede no ser suficiente para alcanzar el Fin, pero sí contribuye significativamente a lograrlo.

Propósito. Resultado esperado al final del periodo de ejecución del proyecto. Es una hipótesis sobre lo que debería ocurrir como consecuencia de producir y utilizar los componentes. El proyecto debe tener un único Propósito, es decir, los efectos directos que tiene el proyecto (o programa) sobre la población objetivo.

Componentes. Son los productos, bienes y servicios que se entregan a la población objetivos, y son elementos que se requiere que la Agencia Ejecutora del proyecto (o programa) produzca dentro del presupuesto que le ha sido asignado. Cada componente debe ser necesario para lograr el Propósito del proyecto.

Actividades. Tareas que el ejecutor debe llevar a cabo para producir cada Componente.

En la preparación de la jerarquía de objetivos, debe asegurarse:

- Que las actividades especificadas para cada Componente son necesarias para producir cada componente;
- Que cada Componente es necesario para lograr el Propósito del proyecto;
- Que si se logra el Propósito, se contribuye al logro del Fin;
- Que el Fin es una respuesta al problema diagnosticado

b) Indicadores: Los indicadores, con sus respectivas metas, corresponden a un índice, medida, cociente o fórmula que permite establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr, expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Esto es, que son los resultados específicos a alcanzar en términos de cantidad y calidad de los bienes y servicios provistos; la eficiencia de las actividades desempeñadas por las dependencias y entidades públicas; la consistencia de los procesos; el impacto social y económico de la acción gubernamental; y los efectos de la implantación de las mejores prácticas en la Administración Pública (SED-SHCP, 2008).

Por lo general, los tipos de indicadores se distribuyen en dos grandes rubros: indicadores estratégicos, e indicadores de gestión. Los primeros miden el grado

de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas y proyectos; y contribuyen a corregir o fortalecer las estrategias y orientar los recursos. Por su parte los indicadores de gestión miden el avance y logro en el proceso y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y servicios son generados y entregados (SED-SHCP, 2008). Por lo general y de manera particular para México (SED-SHCP, 2008), los indicadores son especificados en cuatro dimensiones: Esfuerzo, Efectividad, Economía y Calidad.

A nivel de Fin y Propósito, los indicadores deben medir el cambio en el sector –educación, salud, seguridad, entre otros-, que se producirá como consecuencia de la implementación del programa o proyecto, y para su definición se requiere de la definición de una *Línea de Base*, es decir, la situación actual del sector antes de la intervención del proyecto o programa. Estos son considerados como indicadores estratégicos, cuyo alcance temporal de la meta es de mediano plazo.

A nivel de componentes, los indicadores deben especificarse como: (i) los resultados a obtener una vez finalizado el componente; y (ii) los resultados intermedios a obtenerse durante el desarrollo del componente que puedan utilizarse para evaluar el progreso del proyecto. En ambos casos debe indicarse el tiempo en el cual se espera obtener los resultados. Cabe destacar que en Capítulo IV se aborda de manera amplia el tema de los indicadores de evaluación de los resultados.

Para el caso de las Actividades, es necesario que los indicadores expresen claramente los resultados parciales a obtener durante la ejecución de las mismas.

c) Medios de Verificación: Las fuentes de información validan el alcance de los indicadores en cada nivel (Fin, Propósito, Componentes, y Actividades). Generalmente incluyen información contable-presupuestaria, estadísticas de producción física, cargas de trabajo, encuestas, estudios especiales, sitios oficiales que presentan información agregada y desagregada sobre índices e información histórica o en series de tiempo, así como sistemas de información.

d) Supuestos: En el espacio correspondiente a los supuestos, deben indicarse los factores que pueden afectar/contribuir al alcance del éxito en cada nivel (Fin, Propósito, Componentes, y Actividades); es decir, identificar de manera clara los aspectos que pueden afectar negativamente (ejemplo, riesgos) como aquellos que pudieran garantizar el éxito (fortalezas). Esto implica el incluir los componentes y las actividades que corresponden a una organización o institución diferente a la directamente responsable del proyecto o programa en cuestión, e identificar la responsabilidad institucional correspondiente.

En este sentido, es necesario identificar como *riesgo* cualquier situación que comprometa el éxito a la solución de un problema específico. Un riesgo es interno cuando es previsto y solucionado por la institución responsable, y externo cuando ésta no cuenta con los medios para resolverlo; por tanto, es necesario identificar adecuadamente todos los posibles riesgos para estar en condiciones de prevenirlos o mitigarlos mediante acciones del mismo programa.

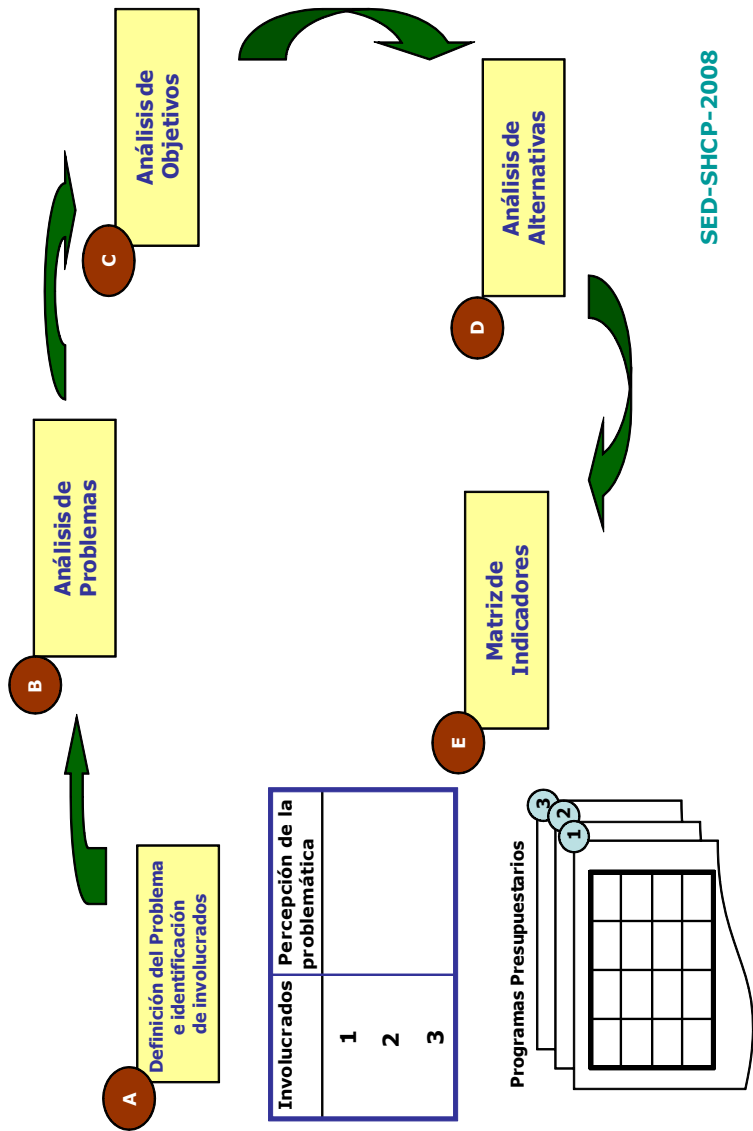
De los comunes y principales riesgos a prevenir, son la falla en la coordinación interinstitucional y los recursos escasos; por tanto, es necesario analizar la probabilidad de ocurrencia y actuar en consecuencia, ya sea rediseñando el proyecto (o programa), o en definitiva cancelarlo, según sea el caso.

Cabe destacar que la revelación de supuestos mejora la comunicación entre el responsable (gerente) del programa y la entidad superior a quien éste debe rendir cuentas; identifica aquello que está fuera de su control; y proporciona un juicio compartido sobre la probabilidad de éxito del programa.

3.3.2 Preparación y evaluación de un proyecto

Existen cuatro métodos de análisis que frecuentemente se utilizan de manera conjunta con la *MML*, al tiempo que la complementan; estos son: el análisis de involucrados, el análisis de problemas, el análisis de objetivos, y el análisis de estrategias (Fig. No. 8).

Fig. No. 8 Secuencia del Marco Lógico



Fuente: Manual del Sistema de Evaluación del Desempeño. SHCP (2008).

El Análisis de Involucrados

La parte interesada o involucrada puede ser cualquier individuo, equipo de trabajo, Institución, empresa o beneficiario, susceptible de tener un vínculo con un proyecto o programa. Para optimizar los beneficios sociales e institucionales de un proyecto y limitar los impactos negativos, el análisis de interesados permite identificar cualquier parte susceptible de ser afectada (positiva o negativamente) por el mismo, y la manera en la que ésta es afectada. Por su importancia y contribución, es necesario realizar el análisis de las partes interesadas al inicio de las fases de identificación y de instrucción, de un proyecto o programa.

De acuerdo con Aldunate (2004), es necesario identificar a todos los involucrados, así como analizar los intereses y expectativas de éstos, con el propósito de aprovechar y potenciar apoyos, y disminuir la oposición. Ejemplos de posibles involucrados en un proyecto son, entre otros:

- Los beneficiarios del proyecto, directos e indirectos, quienes estarán interesados en que éste se ejecute.
- Quienes serán perjudicados directa o indirectamente por el proyecto y que se opondrán a su ejecución.
- La comunidad de la zona en que se localizará el proyecto, cuyo apoyo u oposición dependerá del tipo de proyecto y sus expectativas o aprensiones.
- El promotor del proyecto (persona o entidad) quién debería ser por definición el principal impulsor de la ejecución del proyecto.
- Las autoridades de gobierno, ya sean comunales, provinciales, regionales o nacionales, cuya posición y rol respecto al proyecto dependerá de la función que desempeñen.
- Los grupos ecologistas, y étnicos interesados que apoyarían o en caso contrario se opondrían al desarrollo del proyecto.
- Organizaciones no gubernamentales cuya posición respecto al proyecto dependerá de su misión institucional.
- Empresas proveedoras de insumos del proyecto o usuarias de los bienes o servicios que éste producirá, así como también aquellas que se verán afectadas por el proyecto.

- Organismos reguladores tales como servicios de sanidad (agrícola, ambiental), superintendencias de servicios, dirección de aeronáutica, autoridades portuarias, etc.
- Otras organizaciones o grupos interesados, tales como partidos políticos o gremios.

En todos los casos, es importante identificar todos los grupos, entidades, organizaciones y personas, que pueden tener interés o verse beneficiados o perjudicados directa o indirectamente con el proyecto, y caracterizarlos de manera breve a través de la descripción de sus principales intereses.

Dicha categorización se debe realizar por áreas de interés (beneficiarios del proyecto, opositores a éste, entidades reguladoras o supervisoras, etc.), al tiempo de analizar sus problemas, necesidades, intereses y expectativas, tratando de determinar lo mejor posible la posición que asumirán frente al proyecto.

También es importante analizar sus fortalezas y debilidades (nivel de organización, peso económico o político, etc.), así como estudiar la posición que han adoptado con anterioridad frente a proyectos de características similares; de tal forma que una vez obtenida la información, es importante estudiarla a través de herramientas, tales como: a) el mapa de relaciones, el cual representa en forma gráfica a los distintos involucrados y las relaciones existentes entre ellos, agrupándolos además según sus intereses; y b) el juego de roles, que es un mecanismo que puede ser empleado para analizar las posiciones, intereses, expectativas y reacciones de los distintos involucrados. En éste, se asigna a distintas personas el papel de representar algún grupo de involucrados; se simula una reunión donde cada uno debe dar argumentos en favor de su posición, y con ello, se facilita la comprensión de intereses, expectativas, razones y temores de los distintos involucrados.

Otro método posible es la tabla de expectativas-fuerzas, donde se anota para cada involucrado sus intereses o expectativas y se le asigna un valor a cada uno (valencia) que represente el nivel de importancia que tiene para el grupo (positivo si es favorable, negativo si se opone). Además, se estima en una escala preestablecida la fuerza del involucrado para defender sus intereses (por ejemplo 1 a 5). Finalmente, multiplicando la valencia por fuerza, se obtiene una estimación numérica del nivel de apoyo u oposición que tendrá el proyecto por parte de dicho involucrado.

El Análisis de Problemas

El análisis de problemas es una de las herramientas fundamentales en la planificación de proyectos. De acuerdo con Aldunate (2004), es la tarea que se debe realizar

para identificar correctamente el problema que se va a abordar, sus causas y sus efectos.

Este tipo de análisis identifica los aspectos negativos de una situación existente, y permite establecer las relaciones causa y efecto entre los problemas por medio de tres etapas: 1) definir con precisión el marco y el tema del análisis; 2) identificar los problemas mayores de los grupos metas y de los beneficiarios; y 3) visualizar los problemas en un diagrama, llamado *árbol de problemas*, el cual da una imagen completa de una *situación negativa existente*.

El análisis de problemas, llamado también análisis situacional, permite identificar soluciones a través del *mapeo del problema*. Este mapa o esquematización del problema identifica las causas o determinantes así como las consecuencias o efectos del problema en cuestión, bajo las siguientes ventajas:

- Está relacionado e identifica problemas reales y presentes, más que problemas aparentes, futuros o pasados;
- El problema se puede desglosar en proporciones más manejables y definibles, lo cual permite priorizar y enfocar los objetivos, haciendo más efectiva su influencia;
- Hay un mayor entendimiento del problema y por lo general, interconecta las causas más contradictorias;
- Identifica los argumentos constitutivos y ayuda a establecer quiénes son los actores y procesos en cada etapa;
- Ayuda a establecer qué información adicional, evidencia o recurso se necesita para fundamentar el caso o construir una propuesta de solución;
- Los problemas de desarrollo identificados en el *árbol de problemas* se convierten, en su estado inverso, en las soluciones y objetivos del proyecto; y
- Los objetivos identificados como componentes o productos se convierten en los medios para encarar el problema de desarrollo identificado y proporcionar un instrumento para determinar su impacto de desarrollo.

El propósito de contar con una herramienta visual como lo es el mapa o esquema de la situación actual en cuestión, es el de identificar y priorizar problemas, objetivos y decisiones, en donde el problema principal es representado como el tronco de un árbol y los factores relevantes, influencias y resultados se reflejan como raíces y ramas.

Los distintos pasos que contempla este método de análisis situacional son: identificar el problema principal; examinar los efectos que provoca el problema; identificar las causas del problema; establecer la situación deseada (objetivo); identificar medios para la solución; definir acciones; y configurar alternativas del proyecto (Aldunate, 2004).

Procedimiento

La identificación y el análisis de problemas es el primer paso para la identificación de los objetivos estratégicos. Este tipo de análisis, que sugiere lo realice un equipo especializado de planeación, conocedor tanto de la metodología como de la materia o tema en cuestión, es el que se utiliza para la identificación de alternativas de solución a un determinado problema, y constituye, por tanto, la primera fase de un proceso de planificación.

En este primer paso, es de suma importancia la identificación de ideas por parte del equipo de planeación. Por lo general, la tendencia es que, más que analizar problemas, lo que se hace es proponer, a priori, soluciones. De tal forma que si se identifica bien el problema que aqueja a una determinada comunidad, de entrada se tiene un gran porcentaje de la solución.

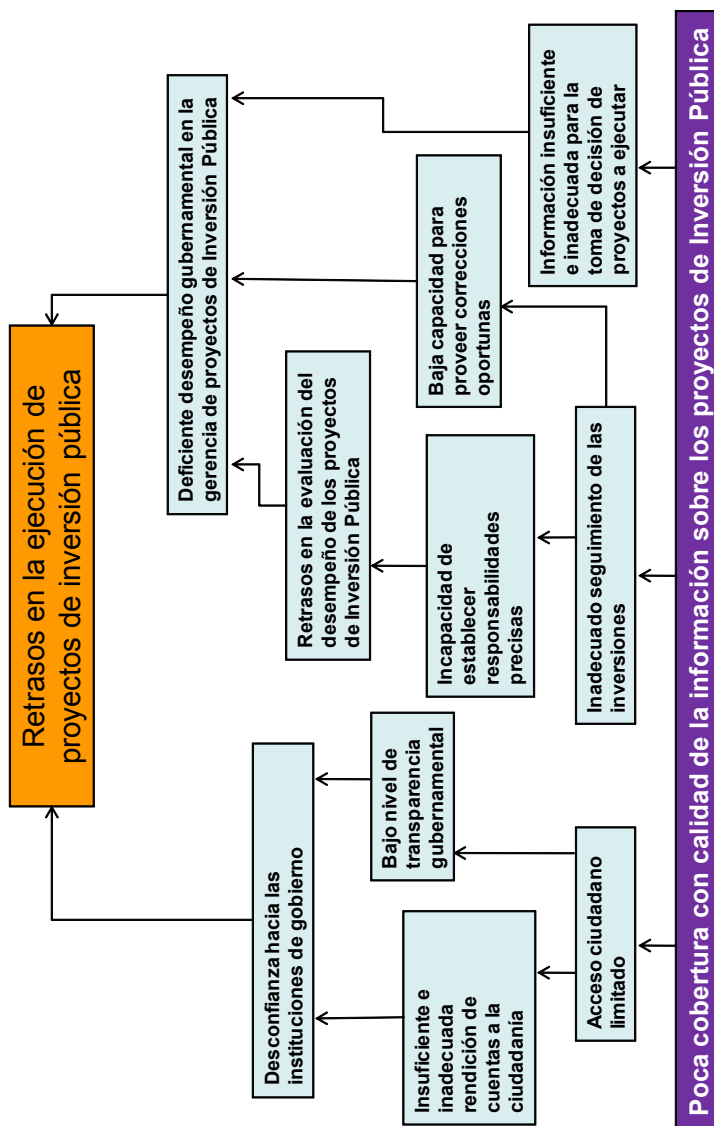
El Árbol de Problemas

El primer paso metodológico consiste en la elaboración del árbol de problemas, para lo cual, se procede a la construcción de un *árbol de efectos*. Éste representa de manera gráfica los distintos efectos del problema, así como la manera en que se relacionan entre sí. Los pasos recomendados son:

- Analizar e identificar por parte del equipo de planeación, aquellos considerados como los principales problemas de la situación analizada.
- A partir de esta primera “lluvia de ideas”, se establece cuál es, a juicio del equipo, el problema central.
- Definir los efectos más importantes del problema en cuestión, de tal forma que sea posible analizar y verificar su importancia.

La construcción del árbol de efectos incluye el diagramar, del problema principal hacia arriba, los principales efectos que provoca dicho problema. Esta tarea implica el análisis y acomodo hasta un nivel razonable (de tres a cuatro niveles hacia arriba) de efectos encadenados, los cuales deberán ser suficientes para describir adecuadamente los efectos que genera el problema principal (Fig. No. 9).

Fig. No. 9 Árbol de Efectos



Este proceso requiere de horas de trabajo al equipo de planeación para alcanzar un acuerdo sobre los efectos y sus relaciones con el problema. No obstante, sienta las bases para una buena identificación de impactos y por ende, de los beneficios esperados del proyecto.

Una vez acordado el esquema de efectos, el siguiente paso es analizar las causas de origen del problema. Para el caso, las causas identificadas se anotan desde el problema principal hacia abajo en dos o tres niveles (Fig. No.10). Asimismo, se requiere revisar la validez e integralidad del árbol en su conjunto, cuantas veces sea necesario, a través de una lectura lógica ascendente y congruente.

En general, el procedimiento de elaboración del árbol de problemas exige las siguientes recomendaciones:

- Un problema no es la ausencia de su solución, sino un estado existente negativo;
- Centrar el análisis de causas y efectos sólo en un problema central;
- No confundir el problema con la falta de “algo”.
- Redactar el problema en “pasado participio”.
- A partir del problema central hacia abajo, se identifican y se sigue la pista a todas las causas que lo puedan estar originando.
- Es esencial tratar de determinar el encadenamiento que estas causas tienen.
- En particular, es muy importante tratar de llegar a las causales primarias e independientes entre sí, que se asume están originando el problema.
- Mientras más raíces se puedan dibujar en el árbol de causas, más cerca se estará de las posibles soluciones que se deben identificar para superar la condición restrictiva que se ha detectado; no obstante, de tres o cuatro niveles bien identificados y acordados, será suficiente.

Análisis de objetivos

El siguiente paso consiste en desarrollar el árbol de objetivos, es decir, la representación de la situación esperada al resolver el problema principal identificado. En esta fase se debe procurar una descripción de la imagen objetivo que se espera

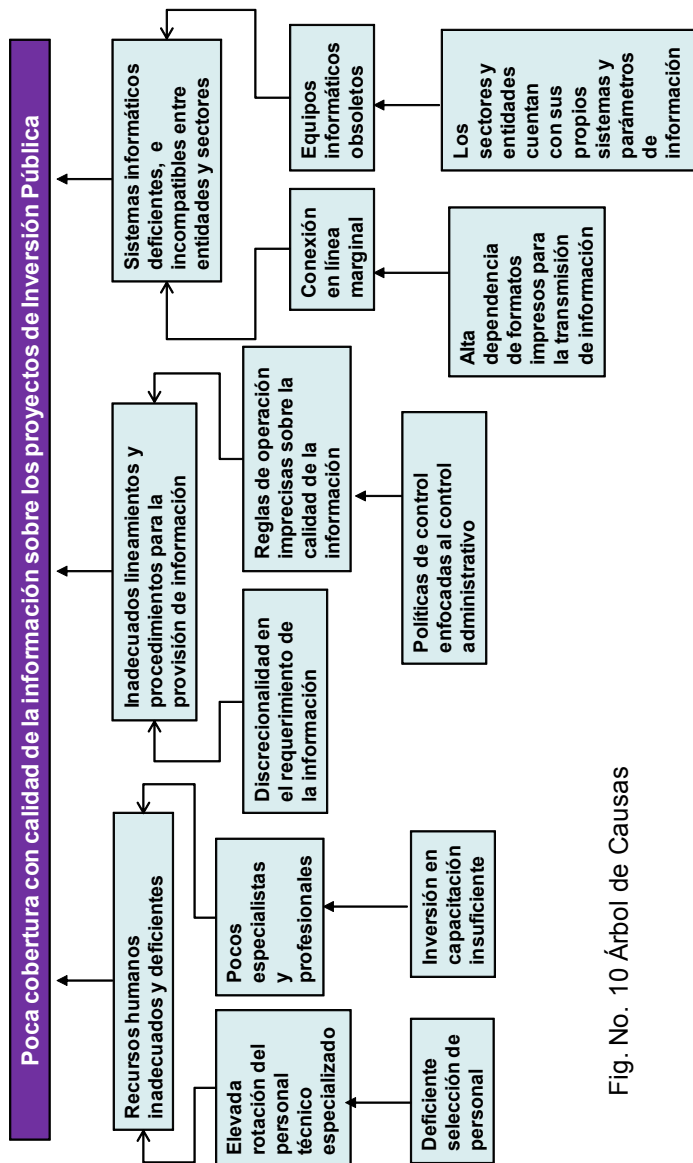


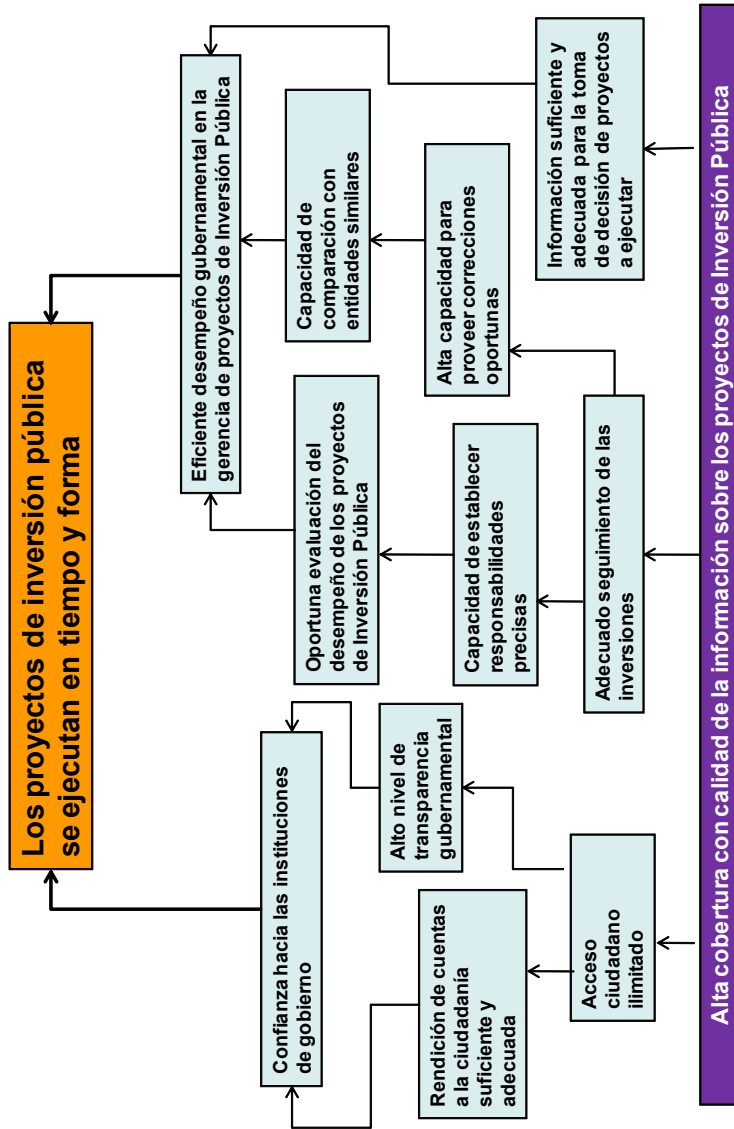
Fig. No. 10 Árbol de Causas

alcanzar, en la medida en que se pueda solucionar el problema central detectado. Esta lógica permite identificar las posibles alternativas de solución, que bajo la forma de proyectos o programas, pueden contribuir a superar la situación-problema. Para la elaboración del árbol de objetivos (también denominado árbol de medios y fines), es importante seguir los siguientes pasos:

- Poner en positivo todas las condiciones negativas del árbol de problemas que se estime que son deseadas y viables de ser alcanzadas.
- Por consiguiente, todas las causas esquematizadas en el árbol de problemas se transforman en medios, en tanto que los efectos, se transforman en fines (Fig. No. 11).
- La redacción de los esquemas del árbol de objetivos se escribe en “pasado participio”, es decir, como algo ya logrado.
- Al realizar este cambio y de acuerdo con diferentes manuales emitidos por organizaciones internacionales, entre las que destacan el Banco Mundial WB, el ILPES-CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo BID, los efectos negativos que generaban el problema, automáticamente se convierten en los fines que se persigue alcanzar; en tanto que las causas se convierten en los medios a través de los cuales se podrá solucionar de manera efectiva el problema.
- Una vez que se ha construido el árbol de objetivos, es necesario examinar las relaciones de medios y fines que se han establecido para garantizar la validez e integridad del esquema de análisis.
- Si se considera necesario, es posible modificar las formulaciones que no se consideren correctas, agregar nuevos objetivos relevantes que no estuvieran incluidos, y eliminar aquellos que no sean efectivos.

Cabe destacar la importancia de haber elaborado el árbol de problemas para llegar de manera asertiva al árbol de objetivos, esto es, a la identificación de los medios para alcanzar los fines. Asimismo, la importancia radica en que a partir del árbol de objetivos se deberán deducir las alternativas de solución para superar el problema. En todo caso, las deficiencias en la reformulación señalarán también deficiencias en el análisis de problemas, de tal forma que se debe retomar la discusión del problema.

Fig. No. 11 Árbol de Fines



En este contexto, lo que era el problema central ahora se transforma en el objetivo de planificación, es decir, el propósito que se pretende alcanzar a través de la implementación del programa o proyecto. Esto resulta de suma importancia, porque si las causas han sido bien identificadas, se está muy cerca de identificar los medios y las alternativas, para la resolución del problema (Fig. No. 12). Asimismo, en una segunda vuelta de análisis de la situación, se podría llegar a la conclusión de que algunos de estos medios no son relevantes o que faltan otros que sí lo son. Al suponer que todos son medios relevantes, es preciso considerar lo siguiente:

- Que algunos de estos medios pueden ser complementarios y otros, excluyentes entre sí;
- Que algunas de estas acciones pueden estar dentro del ámbito de nuestra competencia y que otras pueden ser acciones que deberán emprender otras entidades públicas; y
- Que de estos medios será necesario identificar las alternativas de proyectos que se pueden deducir.

Definición de acciones

La identificación de acciones es un proceso analítico a realizar una vez completada la revisión del árbol de problemas y del árbol de objetivos, el cual permite definir acciones concretas tendientes a materializar los medios.

Los medios a operacionalizarse, son aquellos que están en la parte inferior del árbol de objetivos; es decir, los que no tienen otro medio que los genere y están en correspondencia con las causas independientes que están en la parte más baja del árbol del problema.

Para operacionalizar un medio es necesario considerar una acción factible de realizar con el fin de contar efectivamente con dicho medio (Aldunate, 2004). Pueden existir distintas formas de hacerlo, esto implica que para cada medio existen diversas acciones posibles. La identificación de éstas dependerá de la creatividad y experiencia del equipo de planeación, por tanto, es recomendable contar con un buen número de acciones por cada medio.

Asimismo, es importante verificar la coherencia entre causa, medio y acción, debido a que existe una relación lógica entre estos tres aspectos del análisis. En este sentido, la relación se puede expresar como sigue: la existencia de un problema se explica por la existencia de una causa que lo provoca; para solucionarlo es

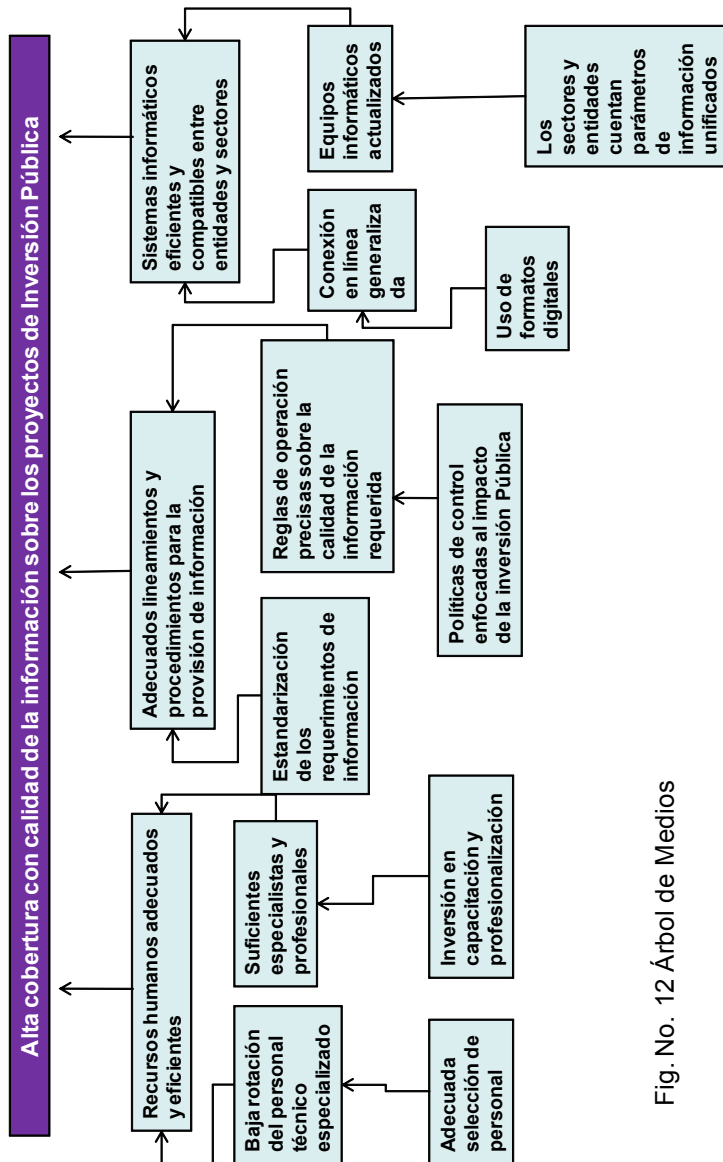


Fig. No. 12 Árbol de Medios

necesario recurrir a medios que eliminen la causa, y para hacer efectivo este medio se debe identificar una acción.

Al atender este esquema, leyendo de izquierda a derecha, se podría decir que la acción que se propone permite obtener unos medios que eliminan la causa que genera el problema. Por lo tanto, es necesario revisar que exista coherencia entre estos elementos para no caer en inconsistencias que afectarían el análisis.

A partir del árbol de objetivos, es necesario analizar cuáles serían las acciones posibles de llevar a cabo para resolver el problema; y para cada base del árbol de objetivos, se buscan creativamente acciones que concreten el medio.

Análisis de Alternativas

Una vez que se cuenta con las acciones definidas para resolver el problema, se establecen las alternativas viables y pertinentes a cada una de éstas. Para ello es necesario el examen de las acciones propuestas en varios aspectos. Lo primero es discriminar entre acciones. Esto se hace clasificándolas en dos tipos: complementarias y excluyentes.

Las acciones complementarias son aquellas que, factibles en conjunto, van a complementar sus aportes a la solución del problema; por tanto, es posible agruparlas en torno a la solución. Las acciones excluyentes por el contrario, no es posible realizarlas en conjunto, estas permiten decidir por una estrategia. Esto se puede expresar a modo de ejemplo entre dos proposiciones, “reparar un servidor” o “comprar uno nuevo”, la decisión entre hacer una o la otra acción las clasifica como excluyentes.

Asimismo, es necesario verificar el grado de interdependencia entre las acciones propuestas y agrupar las que sean complementarias, de tal forma que una agrupación de acciones complementarias podrá configurar una alternativa; analizar su nivel de incidencia en la solución del problema; dar prioridad a las de mayor porcentaje de incidencia presumible; verificar la factibilidad de las alternativas, incluyendo el análisis de costos totales en valores presentes y futuros, con el fin de establecer la viabilidad financiera y económica del proyecto; analizar la viabilidad técnica, y la sostenibilidad; analizar la contribución al fortalecimiento institucional y construcción de capacidades; analizar el impacto ambiental, así como la aceptación por parte de los beneficiarios; y verificar la compatibilidad del proyecto con las prioridades gubernamentales.

En resumen, una vez definidas las alternativas de solución, se deberá realizar en forma preliminar la factibilidad de cada una de éstas, para lo cual es conveniente

discutir con el equipo de planeación del proyecto cada alternativa de acuerdo con los siguientes aspectos (Aldunate, 2004):

- Viabilidad técnica de construirla o implementarla.
- Aceptabilidad de la alternativa por parte de la comunidad.
- Financiamiento requerido versus disponible.
- Capacidad institucional para ejecutar y administrar la alternativa del proyecto.

Este análisis permite destacar de manera económica aquellas alternativas que por uno u otro motivo sean claramente inviables. Esto ahorra trabajo al equipo cuando las distintas alternativas del proyecto deban ser analizadas a detalle.

Estructura analítica

Con la información obtenida para la selección de la estrategia óptima, se construye la Matriz del Marco Lógico *MML*. En primera instancia, el Fin y el Propósito se toman del árbol de objetivos original, mientras que los componentes y las actividades deberán construirse a partir de la información producto del análisis de alternativas. Este procedimiento se realiza como sigue:

- Los medios, implican las actividades y los recursos necesarios para producir los componentes.
- Los componentes representan los productos y servicios a entregar a la comunidad o población objetivo, que son los beneficiarios del proyecto.
- El propósito es el objetivo central del árbol de objetivos que contribuye a lograr un objetivo superior, es decir, el Fin.
- El fin se identifica en la parte superior del árbol de objetivos.

Es así como el objetivo general se selecciona de la parte superior del árbol de medios y fines, describiendo por orden de importancia la perspectiva con la cual se realizará la intervención; en tanto que el objetivo específico o propósito, se selecciona de la situación esperada correspondiendo al “revelado” del problema que se había identificado. Por su parte, los componentes son el medio (los medios del árbol) que conducen a alcanzar el objetivo específico; y las actividades son aquellas acciones identificadas y priorizadas de acuerdo a lo descrito.

Es importante mencionar que la *MML* es un reflejo del estado de desarrollo del programa o proyecto al momento de su elaboración, por tanto, a medida que se avanza en el ciclo de vida del mismo y se incorpora nueva información, la matriz se debe actualizar. Algunas recomendaciones para contribuir a obtener mejores resultados en su utilización, son (Aldunate, 2004):

- La *MML* es un resultado del proceso de preparación del proyecto, por lo que la calidad de la información contenida en ella depende de lo bien o mal que se han desarrollado los distintos pasos en la preparación del proyecto.
- La *MML* debe ser consensuada con los principales involucrados en el proyecto. En caso contrario, su utilización para controlar la ejecución y como base para la evaluación de resultado puede ser difícil o imposible.
- La *MML* es un resumen de la información más importante respecto al proyecto, pero no es por sí sola suficiente para garantizar una acertada toma de decisiones respecto al proyecto o para controlar su ejecución. Por ello, debe ser utilizada en conjunto con otras herramientas y metodologías.
- Tampoco debe extenderse la matriz intentando incorporar en ella toda la información necesaria para administrar el proyecto (por ejemplo un largo listado de actividades), ya que se perderá una de sus principales ventajas: el ser un muy buen resumen.
- La *MML* del proyecto no es una norma. Es probable que a medida que se avanza en la preparación o ejecución del proyecto sea necesario introducirle cambios. Forzar el proyecto a seguir la *MML* en vez de que ésta se adapte cuando el proyecto lo requiera es una receta para el fracaso.

En el siguiente apartado se presentan dos cuadros de texto y una figura ilustrativa, que incluyen: la definición y el lugar que ocupan los conceptos que conforman la Matriz del Marco Lógico *MML* (*Cuadro de texto No. 1*); la lista de verificación “celda a celda” para el diseño de la *MML* (*Cuadro de texto No. 2*); y la lógica vertical, que permite verificar la viabilidad del proyecto plasmado en la *MML* (*Fig. No. 13*). Todos éstos, permiten verificar la información y viabilidad del programa o proyecto.

Cuadro de texto No. 1 Definición y lugar que ocupan los conceptos que conforman la Matriz del Marco Lógico (Banco Interamericano de Desarrollo, 2004).

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<u>FIN</u> El objetivo al cual contribuirá significativamente al proyecto, junto con otros proyectos.	<u>IMPACTOS</u> Indicadores que miden los impactos o efectos directos a largo plazo. Los indicadores de impacto son a menudo estandarizados y son incluidos como metas que trascienden el alcance de un solo proyecto.	<u>MEDIOS DE VERIFICACIÓN</u> Fuentes de información y recursos (procesos, eventos, informes, otros) para cada indicador, que se utilizan para verificar el impacto del proyecto, a nivel de Fin.	<u>SOSTENIBILIDAD</u> Acontecimientos, condiciones y decisiones de importancia, que posibilitan la sostenibilidad o continuidad de los beneficios generados por el proyecto.
<u>PROPÓSITO</u> Representa el efecto directo a lograr como resultado de la utilización de los productos y servicios del proyecto. Puede estar ligado a varios efectos directos (resultados). Se refiere a cambios de comportamiento, desempeño o actitud de los beneficiarios del proyecto.	<u>RESULTADOS</u> Indicadores que miden los efectos directos (resultados) que se esperan lograr como resultado del proyecto. Generalmente estos efectos se logran en las últimas etapas de la ejecución del proyecto.	<u>MEDIOS DE VERIFICACIÓN</u> Fuentes de información y recursos para cada indicador, que se utilizan para verificar en qué medida se logró el propósito del proyecto.	<u>PROPÓSITO A FIN</u> Acontecimientos, condiciones y decisiones de importancia (fuera del control del ejecutor) que deben ocurrir junto con el logro del Propósito/ Resultados, para contribuir de manera significativa al Fin del proyecto.

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<u>COMPONENTES/ PRODUCTOS</u> Los productos a ser entregados por el proyecto. Estos productos o servicios se obtienen al final de la ejecución del proyecto. El equipo ejecutor es directamente responsable de la generación de estos productos o servicios.	<u>PRODUCTOS</u> Indicadores que describen los productos o servicios que habrá que generar en el curso de la ejecución del proyecto. Estos deben especificar cantidad, calidad, y plazo previsto para su entrega. Frecuentemente son considerados como los términos de referencia del proyecto.	<u>MEDIOS DE VERIFICACIÓN</u> Fuentes de información y recursos para cada indicador que pueden utilizarse para verificar los componentes producidos.	<u>COMPONENTES/ PRODUCTOS A RPOÓSITO</u> Acontecimientos, condiciones y decisiones de importancia (fuera del control de ejecutor) que deben ocurrir junto con el logro de los componentes/ productos, para alcanzar el propósito/resultados del proyecto.
<u>ACTIVIDADES</u> Grupo de acciones requeridas para producir cada componente/producto de un proyecto.	Esta celda contiene los indicadores para evaluar las actividades principales y el tiempo en el cual se realizarán. Asimismo, se podrá incluir el presupuesto para cada componente del proyecto.	<u>MEDIOS DE VERIFICACIÓN</u> Fuentes de información y recursos (procesos, eventos, informe, otros) que dan seguimiento a los planes de implementación del proyecto, el presupuesto y en sí, todas las acciones involucradas.	<u>ACTIVIDADES A COMPONENTES</u> Acontecimientos, condiciones y decisiones de importancia (fuera del control del ejecutor) que deben ocurrir junto con las actividades, para producir los componentes/ productos del proyecto.

Cuadro de Texto No. 2 Verificación “Celda a Celda” para el diseño de la MML

OBJETIVOS Resumen Narrativo	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN Monitoreo y Evaluación	SUPUESTOS
Fin Representa un objetivo de nivel superior y a largo plazo al que solo contribuirá este proyecto, junto con otros proyectos o programas. Coincide con prioridades definidas en el Plan de Desarrollo (Nacional, Regional, Local) No es una reformulación o repetición del propósito, y está claramente expresado.	Indicadores de Impactos Permiten medir los impactos estratégicos o programáticos de nivel superior y a largo plazo. Corresponden con indicadores definidos para medir otros objetivos establecidos en estrategias país. Los impactos pueden ser medidos a nivel Nacional, Regional y Local. Se esperan alcanzar luego de la finalización del programa o proyecto. Se expresan en términos de cantidad, calidad y tiempo Son independientes de otros niveles del diseño.	Representan la lista de los distintos métodos y fuentes de información requeridos para verificar cada uno de los indicadores del Fin. Pueden ser censos nacionales, encuestas de vivienda, del empleo, registros sectoriales, informes de gobierno, informes de organismos internacionales, informes de evaluación expost de proyectos, entre otros.	Fin a Objetivos del Plan de Desarrollo Describe en términos positivos, las condiciones externas necesarias para alcanzar los objetivos del nivel superior siguiente.
Propósito Existe solo un propósito. Éste corresponde al Efecto que resulta del uso de los componentes (productos y servicios). Describe un cambio de comportamiento, actitud, desempeño, entre otros, por parte de los beneficiarios. No es una reformulación, repetición o resumen de los componentes (productos y servicios). Está fuera del control directo del ejecutor.	Indicadores de efectos directos (Outcomes) Permiten medir los principales efectos directos que corresponden al propósito. Miden efectos que consisten en cambios de comportamiento, actitud, desempeño, etc., por parte de los beneficiarios. Esos Efectos o cambios ocurren como resultado del uso de los componentes (productos y servicios), por los beneficiarios. Pueden medirse durante al final o después de la ejecución del proyecto. Son independientes de otros niveles del diseño. No son un resumen de los componentes/productos, sino la medida de sus efectos. Están fuera del alcance del equipo ejecutor. Se definen en términos de calidad, cantidad y tiempo.	Representa la lista de los distintos métodos y fuentes de información requeridos para verificar cada uno de los indicadores de Efectos Directos/Outcomes. Incluye encuestas sobre satisfacción de beneficiarios, encuestas de opinión de los usuarios de los componentes, observaciones <i>insitu</i>, registros oficiales, informes de terminación de proyectos, evaluación intermedia, documentos de monitoreo y evaluación, entre otros.	Propósito a Fin Describe en términos positivos, las condiciones externas, que junto con el logro del propósito/Efectos Directos del proyecto, contribuirá a alcanzar el Fin.

OBJETIVOS Resumen Narrativo	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN Monitoreo y Evaluación	SUPUESTOS
Componentes/Productos Todos los Componentes productos/servicios necesarios para alcanzar el Propósito. Forman una estrategia integrada. Se definen como acciones finalizadas. No se incluyen sus actividades.	Indicadores Productos/servicios Corresponden a los términos de referencia del equipo ejecutor del proyecto. Son independientes de otros niveles del diseño.	Representan la lista de los distintos métodos y distintas fuentes de información, requeridas para verificar los indicadores de Productos/servicios, que pueden ser, informes de terminación de proyectos y de evaluación intermedia, informes de progreso anual y trimestral de la Unidad de Implementación del proyecto, registros del proyecto y sectoriales, documentos de monitoreo, etc.	Componentes/ productos/ Servicios a Propósito Describe en términos positivos, las condiciones externas que junto con el logro del propósito/ efectos directos del proyecto, contribuirá a alcanzar el propósito/ resultado.
Actividades Corresponden a los grupos de actividades requeridas para generar y entregar cada Componente (productos y servicios).	Se expresan en términos de cantidad, calidad y tiempo.	-0-	Actividades a Componentes Describe en términos positivos, las condiciones externas que junto con la finalización de las actividades del proyecto llevará a generar y entregar los productos y servicios.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

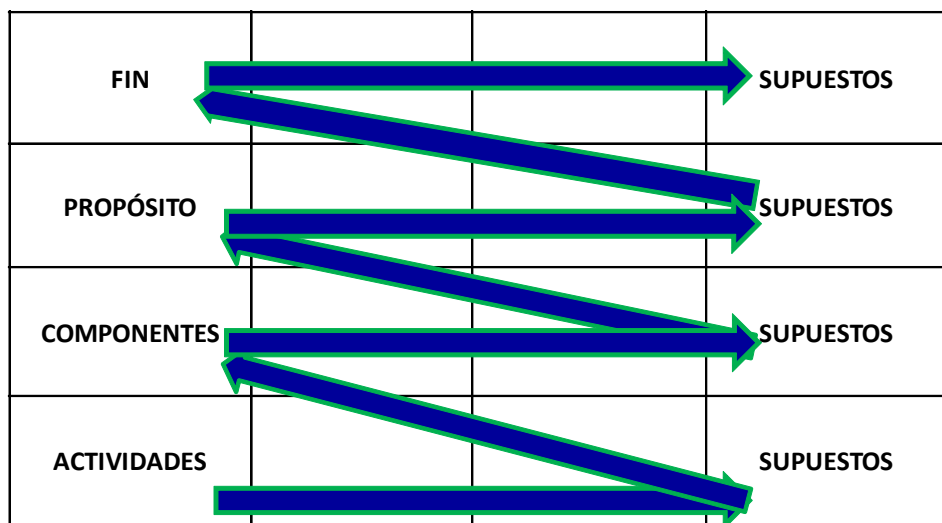
La Lógica Vertical

Hablar de Marco Lógico es hablar de lógicas que permiten verificar la viabilidad del proyecto plasmado en la matriz; La lectura de la lógica vertical inicia en la celda correspondiente a las *Actividades*, analiza los supuestos que deberán ocurrir en

cada nivel de la matriz, en Zigzag y de manera ascendente; de tal forma que es posible comprobar que el esquema contiene todos los elementos suficientes y necesarios para lograr cada uno de los objetivos narrados en los componentes, el propósito y el fin del proyecto (Cuadro de Diálogo No. 2). En el mismo sentido, Aldunate (2004) adiciona las siguientes recomendaciones:

- Cuando exista algún supuesto cuya ocurrencia es crítica para el éxito del proyecto y no hay forma de controlar el riesgo con un Componente y actividades adicionales, el equipo de diseño y la entidad promotora pueden decidir que el riesgo es demasiado alto y abandonar la iniciativa (supuesto fatal).
- Durante la ejecución, el equipo del proyecto debe identificar los factores asociados a los supuestos para tratar de anticipar su ocurrencia, influir en involucrados relacionados y preparar planes de contingencia si el supuesto no se cumple.
- Los supuestos tienen la virtud de obligar a quienes formulan el proyecto a explicitar los riesgos, y a quienes lo ejecutan a estar pendientes de ellos.

Fig. No. 13 La Lógica Vertical del Programa o Proyecto



Fuente: Aldunate, E. (2004). Metodología del Marco Lógico. Boletín No. 15, ILPES-CEPAL.

Cuadro de Diálogo No. 2 Lista de Verificación para el Marco Lógico (Banco Interamericano de Desarrollo (2004).

1. Lógica del Proyecto

- ✓ Los objetivos del Proyecto o programa (Fin, Propósito y Componentes), son expresados claramente.
- ✓ Cada componente es necesario para lograr el propósito.
- ✓ Todos los elementos del proyecto o programa están interrelacionados de manera lógica.

2. Indicadores de Propósito (Efecto Directo)

- ✓ Los indicadores del propósito especifican cualitativa y cuantitativamente los Efectos Directos (*Outcomes/Resultados*) esperados, en la etapa final del proyecto o a corto plazo, luego de la ejecución del mismo. Se definen en términos de calidad, cantidad y tiempo.
- ✓ Por lo menos, uno de los indicadores de Efectos Directos es cualitativo y refleja la satisfacción de los beneficiarios del producto o servicio entregado.

3. Indicadores de Componentes/productos/servicios

- ✓ Los indicadores de componentes especifican cuantitativamente los principales productos o servicios que se entregarán durante el período de ejecución y de financiamiento del proyecto. Esos indicadores se definen en términos de cantidad, calidad y tiempo.
- ✓ Los indicadores de componentes reflejan Resultados (Productos/servicios) que se entregarán durante y al final del proyecto.

4. Datos de Línea base para Indicadores

- ✓ Los indicadores a nivel de Propósito incluyen la línea base para medir cambios.
- ✓ Los indicadores de Componentes incluyen datos de línea base cuando es apropiado.

5. Supuesto y Riesgos

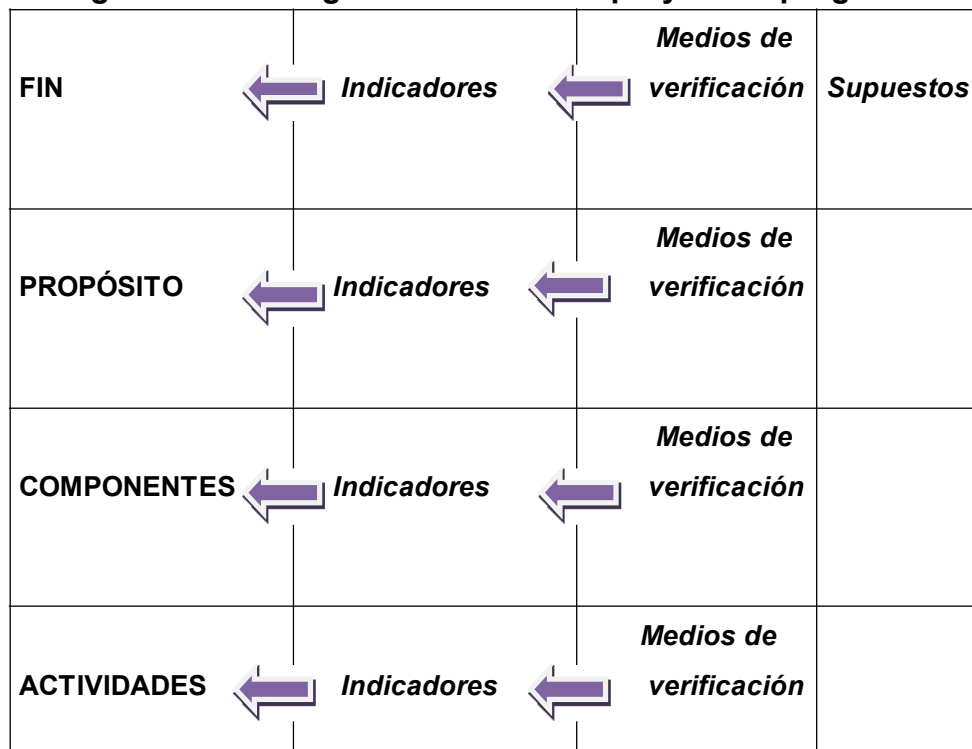
- ✓ Los supuestos están colocados en el nivel apropiado, es decir, a nivel de Actividades para producir los Componentes; a nivel de Componentes para lograr el Propósito; y a nivel de Propósito para contribuir al logro del Fin.
- ✓ Los supuestos reflejan el resultado del Análisis de Involucrados.
- ✓ Los supuestos se expresan en términos positivos y son lo suficientemente precisos para ser monitoreados a fin de identificar las acciones apropiadas para aumentar su probabilidad de ocurrencia.

6. Sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E)

- ✓ Las fuentes de información o medios de verificación están bien especificadas para cada indicador.
- ✓ Las fuentes de verificación son confiables y públicas.

La Lógica Horizontal

La verificación lógica del proyecto o programa también incluye lo que se denomina como la Lógica Horizontal. Esta refiere la relación lógica entre el objetivo, los indicadores y los medios de verificación, de tal forma que es necesario confirmar que es posible obtener los datos requeridos para calcular los indicadores. Asimismo, permite verificar que los indicadores definidos para evaluar tales objetivos acceden efectuar el seguimiento en la frecuencia de la medición, previamente definida, así como la adecuada evaluación en el logro de los mismos (Fig. No. 14).

Fig. No. 14 La Lógica Horizontal del proyecto o programa

Fuente: Fuente: Aldunate, E. (2004). *Metodología del Marco Lógico*. Boletín No. 15, ILPES-CEPAL.

Ejemplo

A continuación se muestra un ejemplo que incluye desde la Planeación Estratégica hasta la Matriz del Marco Lógico de un Programa. Este ejercicio fue desarrollado por el equipo de trabajo “Marte”, integrado por Juan Heinechen (Paraguay), Luz Elvia Rascón (México), Sergio Galáz (México), Néstor Álvarez (Perú), y Mayra Ugarte (Perú), durante el Seminario Internacional sobre Políticas Presupuestarias y Gestión Para Resultados, impartido por el ILPES-CEPAL, en la Cd. de Guadalajara, Jal., México, en Agosto de 2007. A manera de aclaración, tanto la institución como el proyecto desarrollado son un ejemplo ilustrativo y no corresponden a ningún país en particular.

Nombre del Organismo: Instituto Nacional de la Inversión Pública.

Contexto: El Instituto Nacional de la Inversión Pública, INIP, fue creado en el año 2006. Es un estado Unitario, con presupuesto y personalidad propia, creado con el fin de alcanzar *eficiencia* en la utilización de los recursos públicos de inversión; *sostenibilidad* en la mejora de la calidad o ampliación de la provisión de los servicios relacionados a los proyectos de Inversión Pública; y *mayor Impacto Socio-económico* reflejado en el bienestar de la población.

Visión

Órgano reconocido como el ente rector de la evaluación de proyectos de inversión pública, con metodologías de vanguardia, y que implanta una cultura de evaluación en las entidades públicas permitiendo el adecuado uso de los recursos.

Misión

Ejercer rectoría en el Sistema Nacional de Inversión Pública a través de la certificación de los proyectos de inversión pública, que sean socialmente rentables, eficaces, que generen valor público, y que sean sostenibles a través del establecimiento de procesos, metodologías y la capacitación a los funcionarios responsables de las inversiones en las unidades ejecutoras.

Productos que genera

- * Metodologías, lineamientos y normas técnicas.
- * Coordinación sectorial y territorial.
- * Sistema de seguimiento de proyectos.
- * Sistema de Información de proyectos.
- * Acciones de asistencia técnica.
- * Servicios de Capacitación.

Usuarios

- Internos:
 - * Dependencias del Sector Público Federal.
- Externos:
 - * Unidades ejecutoras en los tres niveles de gobierno.
 - * Organismos multilaterales.
 - * Secretaría de la Función Pública.
 - * Congresos
 - * Ciudadanía

Objetivos estratégicos

1. Fortalecer los niveles de coordinación enfocados a las prioridades de inversión pública, sectoriales y territoriales.
2. Desarrollar y actualizar los instrumentos normativos, técnicos y metodológicos para los proyectos de inversión pública.
3. Generar capacidad instalada para la elaboración y evaluación de proyectos de inversión pública.
4. Implementar un sistema integrado de información confiable, transparente, oportuna y comprehensiva de la inversión pública nacional.

Nota: para desarrollar el ejercicio, en la parte correspondiente a la Planeación Estratégica se tomó como referente el objetivo estratégico No. 1; en tanto que para desarrollar el Marco Lógico se tomo como base el objetivo estratégico No. 4.

1. Coordinar las prioridades de inversión pública, sectoriales y territoriales.

Indicador	Forma de Cálculo	Meta al Año 1
Grado de adecuación del uso de recursos en la ejecución del Plan	% de PIP's* que siguen las directrices del Plan que son ejecutados con una desviación de no más de 5% de los costos	60%
Tiempo promedio respuesta a las consultas en materia de IP, de las Entidades	Sumatoria de los tiempos de respuesta de aprobación / número de solicitudes.	5 días hábiles
Costo promedio de la elaboración de los PIP's*	Costo total de los PIP's / número de PI's.	\$ (estándares internacionales)
Grado de ejecución presupuestal	(Presupuesto ejecutado de componentes asociados al objetivo estratégico / presupuesto total ejecutado) *100	85%

* Proyectos de Inversión Pública.

Continuando con el ejercicio y para desarrollar la *Matriz de Marco Lógico* se seleccionó el **Proyecto: Sistema Integral de Información de las Inversiones Públicas.**

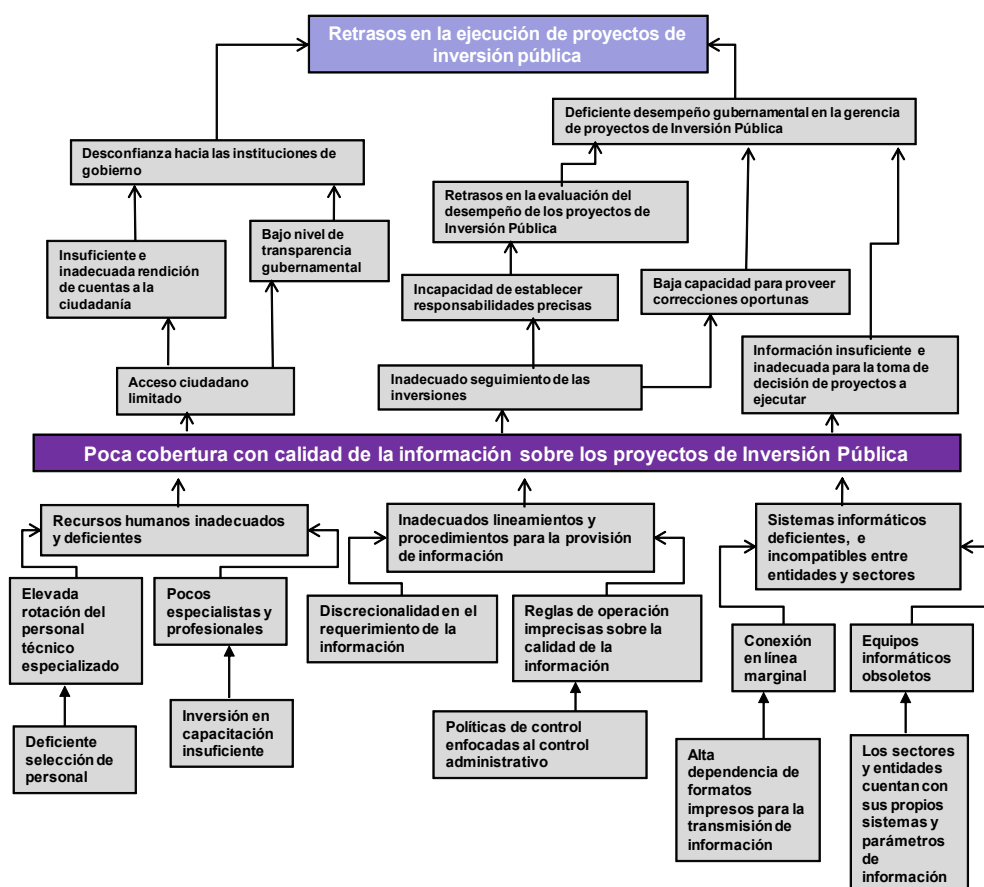
Objetivo Estratégico de referencia: Implementar un sistema integrado de información confiable, transparente, oportuno y comprehensivo de la inversión pública nacional.

Luego de que el equipo de trabajo aportó y discutió ideas al respecto, haciendo las funciones de “análisis de involucrados”, fue posible identificar el siguiente...

PROBLEMA PRINCIPAL: Poca cobertura con calidad de la información en materia de inversión pública;

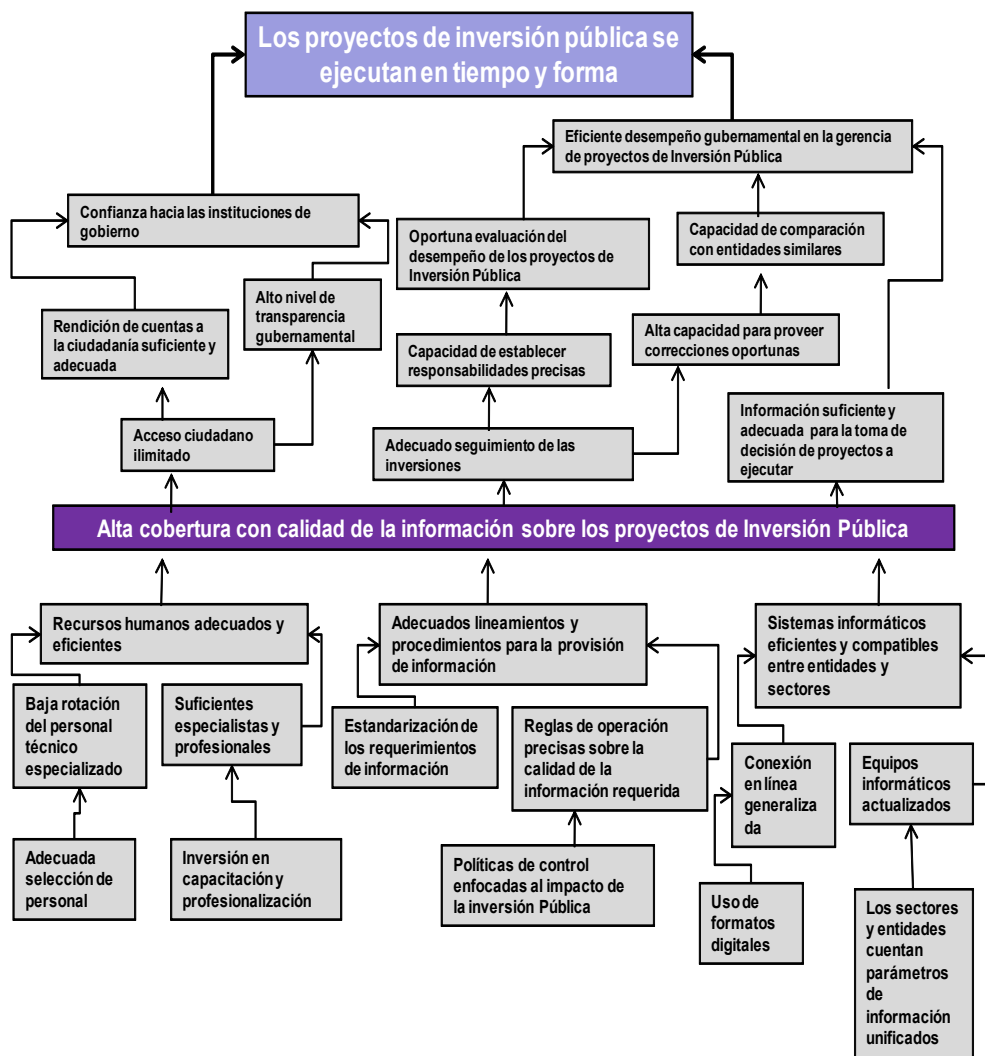
...y se procedió a desarrollar el Árbol de Problemas con sus efectos y causas.

Árbol de problemas



Posteriormente, lo que fueran “causas del problema” se convirtieron en “medios de solución”; y lo que fueran “efectos del problema” se convirtieron en “fines derivados de la solución”; por lo que a continuación se muestra el esquema correspondiente al Árbol de Objetivos.

Árbol de objetivos



Una vez realizada la conversión del árbol de problemas al árbol de objetivos, se traspasó la información correspondiente de los “objetivos” a la columna correspondiente al Resumen Narrativo de la MML; se identificaron los riesgos y se anotaron los Supuestos; se verificó la Lógica Vertical; se construyeron los indicadores; y finalmente, se incluyeron los medios de verificación.

A continuación se presenta la MML del “Sistema Integral de Información de las Inversiones Públicas”, del Instituto Nacional de Inversión Pública INIP, desarrollada por el equipo “Marte”.

Marco Lógico del Proyecto: SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS

Nota: El ejemplo incluye indicadores, medios de verificación y supuestos, solo hasta el resumen de componentes.

OBJETIVOS Resumen Narrativo	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN Monitoreo y Evaluación	SUPUESTOS
<u>Fin</u> Los proyectos de Inversión Pública se ejecutan en tiempo y forma	Ejemplos: 1. % de PIP's que son ejecutados con una desviación no mayor del 5% de los costos (presupuestado/ejecutado) 2. % de proyectos de IP ejecutados duplicados en el mismo ámbito geográfico y con el mismo objetivo	* Presupuestos Institucionales. * Proyectos registrados en el Sistema Integral de Información del INIP.	*Políticas gubernamentales que favorecen la inversión. *Estabilidad económica sostenida.

OBJETIVOS Resumen Narrativo	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN Monitoreo y Evaluación	SUPUESTOS
<u>Propósito</u> Información en materia de inversión pública comprehensiva y de calidad	Ejemplos: 1. % de proyectos de inversión realizados y en ejecución de acuerdo a los lineamientos de política de información 2. Promedio de funcionarios que consultan el sistema integral de información de IP mensualmente 3. Promedio de usuarios externos que consultan el sistema integral de información de IP "SIIP" mensualmente 4. Nivel general (moda) de satisfacción de los usuarios respecto al SIIP en términos de: integralidad, confiabilidad y oportunidad	* Sistema Integral de Información de la IP "SIIP". * Publicación oficial de la normatividad. * Encuesta a Funcionarios y público en General.	* Lineamientos aprobados por el Congreso. * Los usuarios responden a la encuesta.
<u>Componentes</u> C1. Recursos humanos capacitados C2. Lineamientos específicos y procedimientos para la provisión de información C3. Reglas de operación precisas sobre la calidad de la información requerida C4. Sistema informático eficiente y compatible entre unidades ejecutoras, entidades y sectores públicos	Ejemplos: C1. % de profesionales capacitados que aprobaron la evaluación integral C2. % de información entregada que cumple con los lineamientos de calidad C3. % de etapas finalizadas para la elaboración y publicación de la Norma de calidad.	* Pruebas de evaluación y Trabajos en equipo desarrollados. * Norma Publicada en el Diario oficial. * Plan Operativo Anual.	* Los funcionarios capacitados participan en los talleres, asisten a los cursos y aplican la evaluación. * Aprobación de la Norma por parte del Congreso. * Aplicación de las Reglas de Operación.

OBJETIVOS Resumen Narrativo	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN Monitoreo y Evaluación	SUPUESTOS
Actividades A1 para C1. Gestión y organización de eventos de capacitación A2 para C1. Adecuada selección de personal A3 para C2. Estandarización de los requerimientos de información A4 para C3. Políticas de control enfocadas al impacto de la Inversión pública A5 para C4. Conexión en línea generalizada A6 para C4. Inclusión de formatos digitales A7 para C4. Equipos informáticos actualizados A8 para C4. Sistemas y parámetros de información unificados entre los sectores, entidades y unidades ejecutoras			

La Lógica Horizontal

Finalmente, se verificó la Lógica Horizontal de la MML. Esta representa el conjunto Objetivo–Indicadores–Medios de verificación, y se resume en los siguientes puntos (Aldunate, 2004):

- Los medios de verificación identificados ¿Son los necesarios y suficientes para obtener los datos requeridos para el cálculo de los indicadores?; y
- Los indicadores definidos ¿Permiten hacer un buen seguimiento del proyecto y evaluar adecuadamente el logro de los objetivos?

La siguiente *figura No. 14*, muestra de manera esquemática la forma en que funciona la Lógica Horizontal.

Fig. No. 14 La Lógica Horizontal del proyecto o programa

FIN	←	Indicadores	←	Medios de verificación	
PROPÓSITO	←	Indicadores	←	Medios de verificación	
COMPONENTES	←	Indicadores	←	Medios de verificación	
ACTIVIDADES	←	Indicadores	←	Medios de verificación	

Con la finalidad de seguir con el ejemplo, el siguiente cuadro muestra la verificación de la lógica horizontal de la matriz correspondiente al **Sistema Integral de Información de las Inversiones Públicas**, en los niveles de Fin y de Propósito.

OBJETIVOS Resumen Narrativo	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN Monitoreo y Evaluación	SUPUESTOS
Fin Eficiente desempeño gubernamental en la gerencia de proyectos de Inversión Pública.	Ejemplos: 1. % de PIP's que son ejecutados con una desviación no mayor del 5% de los costos (presupuestado/ ejecutado). 2. % de proyectos de IP ejecutados duplicados en el mismo ámbito geográfico y con el mismo objetivo.	* Presupuestos Institucionales. * Proyectos registrados en el Sistema Integral de Información del INIP.	

OBJETIVOS Resumen Narrativo	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN Monitoreo y Evaluación	SUPUESTOS
<u>Propósito</u> Información en materia de inversión pública comprehensiva y de calidad	Ejemplos: 1. % de proyectos de inversión realizados y en ejecución de acuerdo a los lineamientos de política de información. 2. % de funcionarios decidores que consultan el sistema integral de información de IP mensualmente. 3. Número de funcionarios que ingresaron a consultar proyectos de entidades similares a la suya. 4. Número de usuarios externos que consultan el sistema integral de información de IP "SIIP" mensualmente. 5. Evaluación de los usuarios respecto al SIIP en términos de: integralidad, confiabilidad y oportunidad.	* Sistema Integral de Información de la IP "SIIP". * Publicación oficial de la normatividad. * Encuesta a Funcionarios y público en General.	

A manera de conclusión, es importante destacar que en la medida que avanza el ciclo de vida de un proyecto o programa y se incorpora nueva información, la MML deberá actualizarse; esto es, que no obstante permite ordenar la información, mejorar la preparación, guiar la ejecución y facilitar la evaluación de resultados de un proyecto, ésta no es un estatuto y es probable que a medida que se avanza en la preparación o ejecución del proyecto sea necesario introducir cambios, de tal forma que se adapte al proyecto y no viceversa.

Capítulo IV

Las Evaluaciones Estratégicas y la Estrategia para Evaluar

INTRODUCCIÓN

¿Por qué es tan Importante Evaluar?

Desde la perspectiva de la medición, la gestión en el sector público recibe denominaciones tales como actuación y desempeño; no obstante, el motivo principal y fundamental por el cual la evaluación del desempeño es relevante, se debe a las responsabilidades que se le asignan al gestor o gerente, que para el caso de la Gestión Pública se refiere al funcionario público directivo, a las instituciones, los organismos y los sectores de la administración pública. La responsabilidad que involucra el servicio público, así como el manejo de los recursos, implica las acciones de supervisión e información sobre el desempeño de tales actuaciones, ante los respectivos congresos y ante la ciudadanía.

De acuerdo con *Guinart i Solà* (2003), existen tres elementos claves relacionados con el desempeño de las instituciones públicas que definen tres áreas distintas, en donde el desarrollo de sistemas de indicadores resulta importante. Estas son: desempeño operativo, desempeño financiero y congruencia.

La evaluación del desempeño operativo a través de un sistema, incluye cuatro elementos que forman parte de un conjunto más amplio de atributos a evaluar en la gestión pública, que son: la relevancia, que analiza los problemas a los cuales se supone va dirigido; la efectividad, que evalúa el grado de obtención de los objetivos; la eficiencia, como el alcance de un determinado nivel de resultados al menor costo posible; y la integridad, que implica la capacidad de un programa para continuar dando los resultados perseguidos a lo largo del tiempo.

Por su parte, el desempeño financiero cubre dos cuestiones: si los resultados del programa de gasto están en línea con las previsiones del presupuesto; y si los

asuntos financieros se están gestionando de acuerdo con los principios y controles de la gestión financiera. El tercer elemento clave, referente a la congruencia, tiene que ver con la implantación de programas que estén en sintonía con leyes, autoridades, políticas, regulaciones, estándares de conducta aceptados y relevantes, entre otros.

La evaluación del desempeño es una tarea que funciona mejor cuando existe claridad sobre qué se está midiendo y por qué, desde la óptica del sector público, que a diferencia del privado, implica el logro de beneficios públicos y no individuales.

En este sentido y dentro del marco de la Nueva Gerencia Pública (discutida en el Capítulo II), se ha demostrado que los indicadores de evaluación del desempeño son útiles para clarificar objetivos; esto es, que tanto el gestor como el directivo público requieren de instrumentos cualitativos y cuantitativos, para describir y poner en claro los objetivos en *Planes Estratégicos o Cuadros de Mando*, que le permiten guiar, conducir y controlar los esfuerzos conjuntos en pro del lograr tales objetivos. Todo sistema de dirección por muy distintas que sean sus características o función social, está compuesto por un conjunto de funciones, cuyo inicio se suscribe a la planificación estratégica como el principal elemento para esclarecer objetivos, establecer políticas, fijar programas y determinar métodos y procedimientos para organizar actividades y tareas, coordinar recursos y controlar resultados a partir de indicadores que permiten evaluar de manera objetiva el desempeño de las actividades que realiza la institución, con lo que también se consiguen datos sobre los resultados de las mismas. De ese modo, los recursos públicos se controlan de una manera más clara y precisa, lo que repercute en el mejoramiento de los programas y proyectos en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad. Asimismo y dada la estructura y características específicas de cualquier función pública, los indicadores han demostrado ser útiles para motivar e incentivar al gestor, según los resultados alcanzados. Así, se consigue que el entorno del gestor sea cambiante y que éste se involucre en diferentes proyectos de mejora respecto a su gestión administrativa (Guinart i Solà, 2003).

Como se advierte, se trata de un instrumento básico y eficiente para la gestión pública, y por tales motivos, en este capítulo se expone el tema de la evaluación a través de los indicadores de desempeño, los tipos de indicadores y el papel que representan; su relación con la sostenibilidad fiscal; y la evaluación del impacto de programas y proyectos de desarrollo en el ámbito público.

4.1 EL PAPEL DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO

De acuerdo con Bonnefoy (2003), el concepto de desempeño en el ámbito público normalmente comprende tanto la eficiencia como la eficacia de una actividad de

carácter recurrente o de un proyecto específico. En este contexto, la eficiencia se refiere a la habilidad para desarrollar una actividad al mínimo costo posible, en tanto que la eficacia mide si los objetivos definidos para la actividad se están cumpliendo.

Para evaluar el desempeño en los términos anteriormente descritos, el mismo autor menciona que se han desarrollado una gran cantidad de herramientas metodológicas; no obstante, su uso puede conducir a confusiones porque distintos autores y expertos utilizan diferente terminología para referirse a métodos similares; en tanto que el campo académico de la evaluación del desempeño, se ha incluido a distintos instrumentos tales como: información de monitoreo y seguimiento; evaluación de proyectos y programas (tipo ex-ante, de seguimiento físico-financiero o ex-post); auditoría de desempeño; y auditoría financiera, entre otros.

La evaluación en el ámbito público se inserta en el marco teórico del análisis de las políticas públicas, en la medida en que ésta persigue producir información que tenga alguna relevancia para la toma de decisiones; es decir, la producción y recolección de información y de datos útiles que a partir de su análisis, resuelve y orienta problemas concretos de manera asertiva.

Dos de las definiciones más completas sobre la evaluación del desempeño con base de resultados en el ámbito público, son, por un lado, la desarrollada en el marco de un estudio realizado en los países miembros de la OCDE¹, en donde se señala que la evaluación de la gestión es la medición sistemática y continua en el tiempo, de los resultados obtenidos por las instituciones públicas; y la comparación de dichos resultados con aquellos deseados o planeados, con miras a mejorar los estándares de desempeño de la institución. La segunda definición, inscrita por Weiss (1998) y enmarcada en el ámbito de los programas públicos, apunta que la evaluación es la medición sistemática de la operación o impacto de un programa o política pública, comparada con estándares implícitos o explícitos, en el orden de contribuir a su mejora; en otras palabras, la comparación de resultados con objetivos estratégicos a través de indicadores de desempeño, que posibilita la acertada toma de decisiones en pro de su mejora, y en términos de cantidad y calidad.

En suma, los indicadores de desempeño son medidas de insumos, actividades, productos, efectos directos e impactos de las actividades gubernamentales que pueden ser de muy alto nivel, en lo que se refiere a la medición del desempeño gubernamental en relación con los Objetivos del Plan de Desarrollo (nacional, subnacional, o local), o en términos de las actividades y los resultados de los sectores

1 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE/PUMA, 1998). <http://www.oecd.org/home>

y dependencias públicas. Son útiles para determinar los objetivos de desempeño, para evaluar los progresos con miras a su logro y para comparar el desempeño de diversas organizaciones. Son medios relativamente económicos utilizados para medir el desempeño de los gobiernos con regularidad, y se pueden utilizar para identificar problemas, razón por la cual facilitan la toma de decisión respecto a la implementación de acciones correctivas. No obstante su limitación es que no siempre revelan si las acciones del gobierno condujeron a mejorar el desempeño. Sin embargo, se pueden utilizar para señalar la necesidad de un seguimiento o evaluación de un tema específico. Un riesgo común de los sistemas de indicadores de desempeño es la complejidad excesiva del sistema si se incluyen demasiados indicadores que son subutilizados y que deterioran la calidad de la información.

El concepto de *Indicadores de Desempeño* implica la definición de una serie de instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de objetivos, que a su vez, constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar. Este proceso implica, entre otros, *enjuiciar* el desempeño una vez realizada la acción o la intervención; *responder* a interrogantes claves sobre *cómo* se ha realizado la intervención; la *medida en que se cumplieron* los objetivos; y el *nivel de satisfacción* de la población objetivo. En resumen, se busca evaluar cuán bien o cuán aceptable ha sido el desempeño de determinado organismo público, con el fin de tomar las acciones que permitan perfeccionar tanto los resultados de la actuación en la generación de productos, como el desempeño de tal actuación.

Atendiendo ambas definiciones, Juan Cristóbal Bonnefoy y Marianela Armijo (2005)², clasificaron la evaluación de la siguiente manera:

- *Según el objeto*, es decir, en términos de la operatividad, y para contextualizar y delimitar el foco de evaluación;
- *Según el propósito* o fines a los que se dirige la evaluación;
- *Según los mandantes* de la evaluación, ya sea desarrollada por la propia entidad o por imposición de una autoridad presupuestaria (tales como congresos y contralorías); y
- *Según la etapa de intervención* de la acción pública.

Esta clasificación expone de manera sencilla el “para qué” y “para quién” habrá de realizarse la evaluación del desempeño, con base en resultados. Entonces, se puede

2 *Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Manual No. 45/2005. ILPES-CEPAL.*

expresar que el objetivo de los indicadores de desempeño en el ámbito público, es medir y monitorear las acciones en la generación de productos y servicios, y evaluar el desempeño de tales acciones, clasificados en:

- 1) Indicadores que entregan información de los resultados desde el punto de vista de la actuación pública en la generación de productos y servicios (insumos o esfuerzos; procesos o actividades; productos/servicios o *outputs*; y resultados finales o *outcomes*); e
- 2) Indicadores desde el punto de vista del desempeño de dichas actuaciones, en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía.

La primera clasificación se refiere a los *instrumentos de medición* de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, e intenta responder a preguntas que refieren:

- ✓ ¿Cuántos insumos se utilizaron?
- ✓ ¿Cuántos productos y servicios se entregaron?
- ✓ ¿Cuáles son los efectos finales logrados?

La segunda clasificación está asociada al juicio que se realiza una vez finalizada la intervención, en donde las preguntas que intenta responder son:

- ✓ ¿En qué medida se cumplieron los objetivos?
- ✓ ¿Cuál es el nivel de satisfacción de la calidad percibida por los usuarios?
- ✓ ¿Cuán oportunamente llegó el servicio?
- ✓ ¿Cuán aceptable ha sido y es el desempeño del organismo público?

Cuya respuesta sirve para mejorar cursos de acción, mejorar la gestión, e informar a los diferentes grupos de interés.

Es importante mencionar que las dimensiones de evaluación: eficacia, eficiencia, calidad y economía, se han utilizado en la mayoría de los gobiernos de los países Latinoamericanos, miembros de la OCDE, en donde su elección se ha basado en una serie de ventajas frente a otras tipologías más complejas, entre las que destacan:

- 1) Que se centra en los aspectos básicos y necesarios para entender el desempeño de la intervención pública;

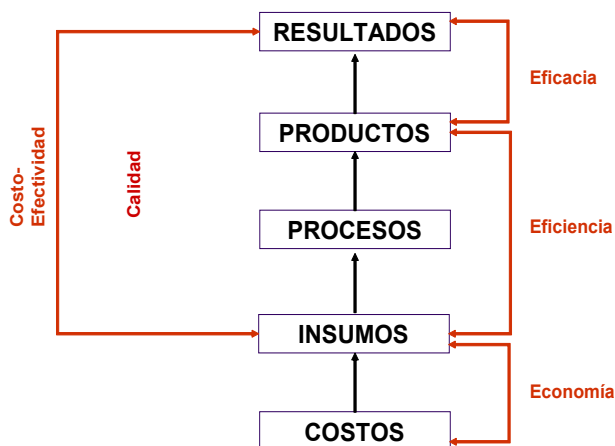
- 2) Permite comprender la interrelación entre el proceso productivo de bienes y servicios, y las dimensiones del desempeño; y
- 3) Dada su simplicidad y concreción, ha probado ser útil para los usuarios en los países en que se ha implementado.

Tanto las clasificaciones como las dimensiones señaladas, orientan de manera concreta la intención a la que se dirige la evaluación en sí misma. De tal manera que las dimensiones de eficacia y eficiencia permiten observar de manera directa los efectos logrados a través de la acción pública, es decir, los *outputs* (Productos o servicios generados y entregados) y los *outcomes* (los resultados luego de la entrega y uso de los servicios y productos generados).

Por otro lado y de acuerdo con el manual del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público “SHCP” (2008), los indicadores de desempeño son una expresión cuantitativa que permite verificar el nivel de logro alcanzado por el proyecto o programa, en el cumplimiento de sus objetivos, que asiente la comparación entre distintos períodos, producto o servicio similares, metas, y compromisos de gobierno.

Asimismo, los indicadores de desempeño corresponden a un índice o cociente que permite establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr, expresado en términos ya sea de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad, y equidad; y que deben permitir medir (SED-SHCP; 2008):

- ✓ La calidad y cantidad de los bienes y servicios provistos;
- ✓ La eficiencia de las actividades desempeñadas por las dependencias y entidades de la administración pública;
- ✓ La consistencia de los procesos;
- ✓ El impacto social y económico de la acción gubernamental; y
- ✓ Los efectos de la implantación de mejores prácticas en la administración pública.

Fig. No. 16 Dimensiones de Evaluación

Fuente: Bonnefoy y Armijo (2005). Manual No. 45. ILPES-CEPAL

Considerando esta definición se podría asumir que las dimensiones más funcionales al objetivo de rendición de cuentas, serían la economía, eficiencia y eficacia, en tanto que las referentes al costo, recursos, productos y resultados, estarían más orientadas al objetivo del mejoramiento de la gestión y toma de decisiones (Bonnefoy y Arminjo, 2005). De ese modo, se asume que los indicadores de evaluación del desempeño son de tipo estratégico, y de gestión, que de acuerdo con el manual SED-SHCP (2008), se definen como sigue:

- *Indicadores Estratégicos*, los cuales miden el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas presupuestarios, y contribuyen a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos; e
- *Indicadores de Gestión*, que miden el avance y logro en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y servicios públicos son generados y entregados.

Como se puede observar en la Fig. No. 16, evaluar la dimensión de economía con algún indicador (estratégico o de gestión), implica la relación entre los costos y los insumos; en tanto que la eficiencia relaciona los insumos con los productos. También se observa que la eficacia se obtiene a través de la relación productos/resultados; y que el costo/efectividad de los resultados se obtiene en función de la relación entre

los insumos y los resultados obtenidos. Finalmente, la dimensión de calidad está presente en los insumos, los procesos, los productos y los resultados.

Asimismo, las dimensiones que permiten evaluar diferentes ámbitos de control, desde la definición del SED-SHCP (2008), son:

- **Eficacia:** mide el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas;
- **Eficiencia:** mide la relación entre los productos y servicios generados respecto a los insumos o recursos utilizados;
- **Economía:** mide la capacidad de gestión de los programas, a efecto de ejercer adecuadamente los recursos financieros; y
- **Calidad:** mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios para satisfacer los objetivos de los programas.

Las dimensiones de la evaluación

No obstante la anterior definición sobre las dimensiones de evaluación, a continuación se presenta un análisis más detallado, según las medidas clásicas que cada una de éstas contempla.

De acuerdo con Bonnefoy y Armijo (2005), los indicadores de desempeño, comúnmente se conocen como las 3 “E”: Eficiencia, Economía y Eficacia; agregando la dimensión de Calidad de forma separada a la Eficacia, que en muchos ámbitos se le considera un atributo de esta dimensión.

De ese modo, los indicadores que permiten evaluar la dimensión de **eficacia**, observan el grado de cumplimiento de los objetivos y metas planteados. Las medidas clásicas de la eficacia son:

- **Cobertura.** Se puede expresar en términos geográficos, en términos de un universo o de una demanda por cubrir.
- **Focalización.** Se puede expresar en la cantidad de beneficiarios/usuarios no elegibles (error de inclusión); en la cantidad de beneficiarios/usuarios elegibles que no acceden a los beneficios del programa (error de exclusión); y en el porcentaje de esa población objetivo que está recibiendo los beneficios.

- **Capacidad para cubrir la demanda actual.** Independientemente de la demanda potencial, estos indicadores sólo nos dicen, qué parte de la demanda real que enfrentamos, somos capaces de satisfacer en las condiciones de tiempo y calidad apropiadas.
- **Resultado final.** Se entiende como el impacto de las acciones que una entidad tiene sobre la realidad que se está interviniendo. Mide la contribución del conjunto de la intervención de la entidad pública (no así de un programa específico). Estos se relacionan directamente con el proceso de rendición cuentas públicas.

Por su parte, los indicadores que permiten evaluar la dimensión de **eficiencia**, implican la relación entre los productos y servicios generados respecto a los insumos o recursos utilizados. Esta dimensión puede ser conceptualizada como: “producir la mayor cantidad de servicios o prestaciones posibles dado un nivel de recursos de los que se dispone” o bien, “alcanzar un nivel determinado de servicios utilizando la menor cantidad de recursos posible”. Las medidas clásicas de eficiencia son:

- **Relación** entre la productividad física y el costo de los factores e insumos utilizados en la generación de un bien o servicios.
- Cuántas unidades de producto se obtienen en **promedio** por cada unidad de factor.
- **Costo** de un servicio en **relación al número** de usuarios.

Asimismo, los indicadores de desempeño que permiten evaluar la dimensión de **economía**, miden la capacidad de una institución u organismo público para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos del cumplimiento de sus objetivos. Indicadores típicos de la dimensión de economía son:

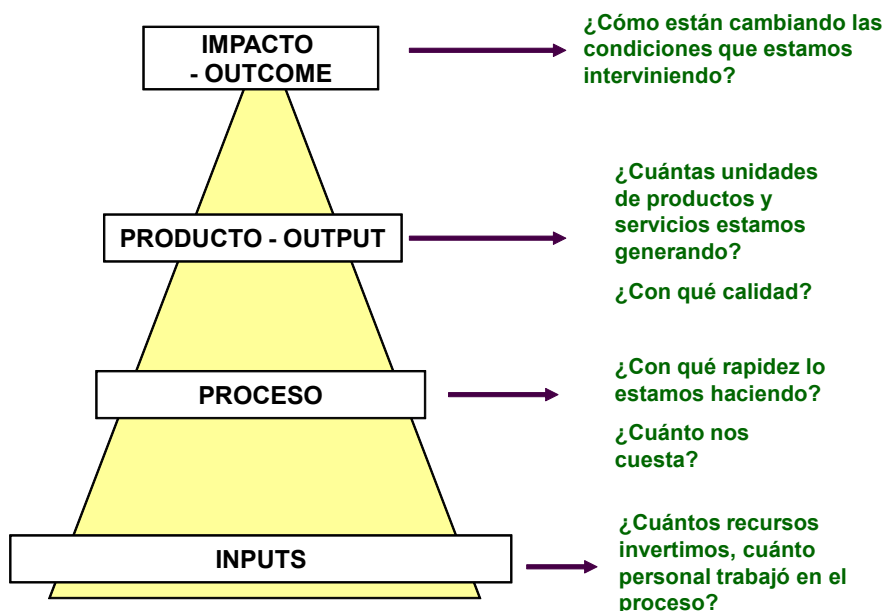
- **Capacidad de autofinanciamiento.** Cuando la institución tiene atribuciones legales para generar ingresos propios.
- **Capacidad de ejecución.** Cuando la institución tiene la capacidad de ejecutar el presupuesto de acuerdo con lo programado.
- **Capacidad de recuperación.** Cuando la institución tiene la capacidad para recuperar préstamos y otros pasivos.

- **Nivel de recursos utilizados.** Relación entre el nivel de recursos financieros utilizados en la provisión de prestaciones y servicios con los gastos administrativos incurridos por la institución.

Finalmente, los indicadores de desempeño que permiten evaluar la dimensión de **calidad**, representan los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios para satisfacer los objetivos de los programas. Esto implica la capacidad de la institución para responder a las necesidades de la población. Las medidas comunes de los indicadores de calidad son: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega de servicios, y comodidad y cortesía en la atención.

En la Fig. No. 17, se puede observar la relación entre las medidas de desempeño, su contribución a los resultados finales, y las preguntas que intenta responder.

Fig. No. 17 Medidas por ámbito de desempeño y preguntas que se abordan



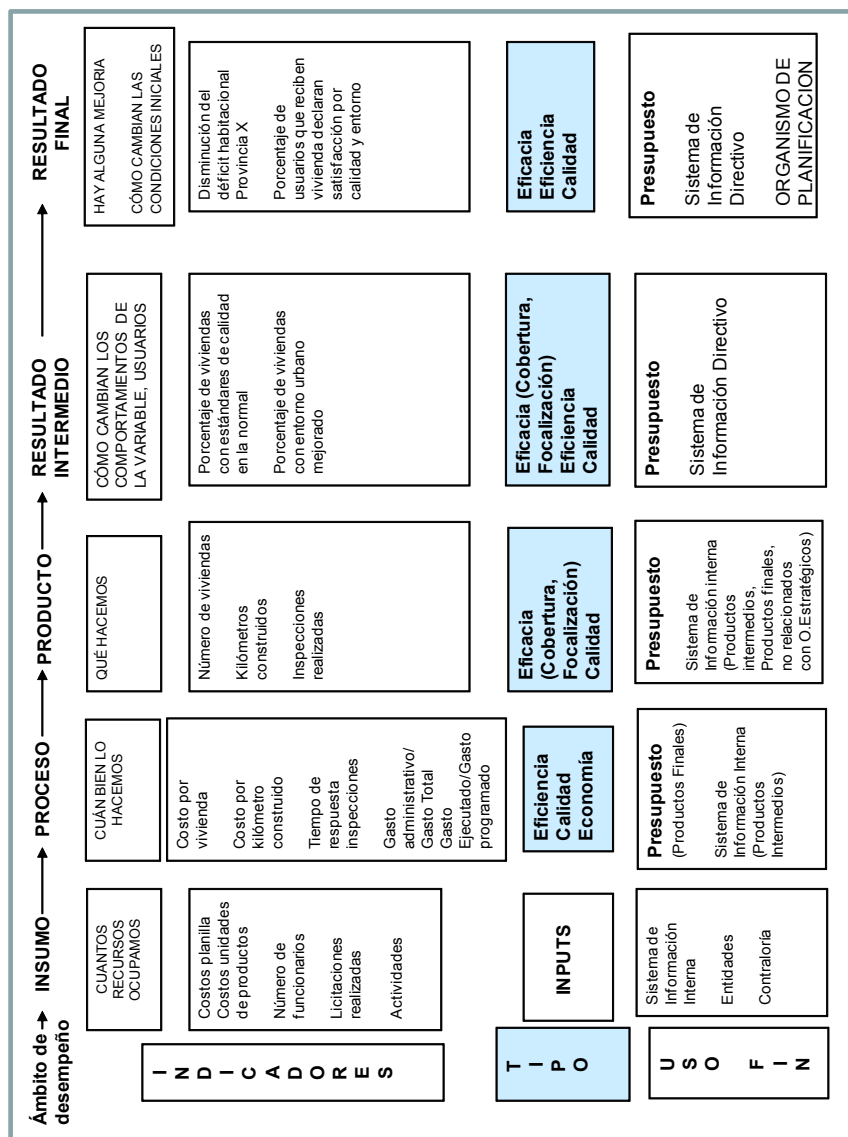
Fuente: Bonnefoy y Armijo (2005). Manual No. 45. ILPES-CEPAL

Medidas por ámbito de desempeño:

- *Insumos-Inputs.* Cuantifica los recursos físicos, humanos, financieros y materiales utilizados en la producción de los bienes y servicios. Ejemplo: número de especialistas, horas de trabajo, metros construidos, recurso financiero invertido, etc.
- *Procesos.* Miden el desempeño de las actividades vinculadas con la ejecución o forma en que el trabajo es realizado para producir los bienes y servicios. Ejemplo: procedimientos de hospitalización, días de demora del proceso de compra, número de horas de los sistemas informáticos que se encuentran sin línea atribuible al equipo de soporte, reducciones de tiempos de tramitación, etc.
- *Productos.* Muestra los bienes y servicios de manera cuantitativa, producidos y provistos por un organismo público o una acción gubernamental. Es el resultado de la combinación específica de insumos por los cuales los productos están directamente relacionados con ellos. Ejemplo: Número de vacunas aplicadas, número de viviendas construidas, número de inspecciones realizadas, etc.
- *Resultado final o Impacto.* Miden los resultados a nivel del FIN último esperado con la entrega de los bienes y servicios. Ejemplo: Mejoramiento en las condiciones de la población objetivo, exclusivamente atribuible al bien o servicio recibido.

Considerando las medidas por ámbito de desempeño y las cuatro dimensiones de evaluación, la Fig. No. 18 facilita la explicación sobre la manera en que éstos convergen.

Fig. No. 18 Convergencia entre indicadores, tipo y uso, con los ámbitos de desempeño



Fuente: Bonnefoy y Armijo (2005). Manual No. 45. ILPES-CEPAL

Como puede observarse, los conceptos de insumo, proceso, producto, resultado intermedio y resultado final, representan el ámbito de desempeño, en tanto que el tipo de indicadores representan las cuatro dimensiones de evaluación, esto es, eficacia, eficiencia, economía y calidad. Asimismo, se advierte el ámbito al cual estaría proveyendo información el resultado o “producto” del indicador, entre los que destacan los sistemas de información para la toma de decisiones, y de manera importante, el presupuesto. Por ejemplo, el ámbito de desempeño que se refiere al resultado intermedio, esto es, a los *outputs*, lo que intenta responder es cómo cambian los comportamientos de los usuarios; para el caso, el indicador de evaluación que le corresponde es estratégico, y la dimensión a evaluar es la eficacia con las medidas de cobertura y focalización; en tanto que el uso o finalidad de la información que estos indicadores arrojan, es para el presupuesto y para algún sistema de información directivo.

En el siguiente apartado se examinan los pasos básicos para la construcción de indicadores de desempeño, a partir de los tipos de indicadores, el ámbito de desempeño, y las dimensiones y medidas de evaluación.

4.2 CONSTRUCCIÓN DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO

De acuerdo con Bonnefoy (2003), un requisito previo para formular indicadores de evaluación del desempeño es que la institución pública defina los objetivos que orientarán en el mediano y largo plazo su accionar, y que estos objetivos se traduzcan en planes de acción con metas concretas y verificables. Para disponer de estas definiciones, es necesario contar con la carta de navegación, es decir, con la Planeación Estratégica de la Institución u organismo en cuestión, dado que es a partir de la definición de los programas y proyectos, así como de los objetivos estratégicos y las metas concretas esperadas, que se puede iniciar con este proceso de construcción de indicadores.

Asimismo, es indispensable señalar que tanto los indicadores de desempeño institucional que están vinculados de manera directa con los objetivos y metas institucionales, plasmadas en el plan estratégico, como los indicadores estratégicos y de gestión, son indicadores que se construyen a partir de las dimensiones de evaluación, esto es, eficacia, eficiencia, economía y calidad.

No obstante ya se ha discutido sobre el tema de la Planeación Estratégica y la Metodología del Marco Lógico, es importante señalar que tanto para la una como para el otro, una vez que se ha elaborado el proceso hasta la parte de construir indicadores, de acuerdo con Bonnefoy y Armijo (2005), el desarrollo de éstos en una institución se justifica en la medida en que se insertan a lo largo de toda la

organización y permiten informar tanto sobre lo estratégico, como sobre los aspectos claves de la gestión.

Es en la Planeación Estratégica en donde el proceso inicia con un trabajo de revisión y validación de la Misión, identificación de productos, objetivos y metas, cuyo cumplimiento se pretende medir y evaluar a partir del instrumental desarrollado con los indicadores, que de acuerdo con los mismos autores, esta situación no necesariamente implica redefinir la Misión y las definiciones estratégicas de la institución u organismo, sino plantearse los ajustes pertinentes para cumplir lo más adecuadamente con la provisión de bienes y servicios a los usuarios. Es así como los mismos autores proponen el desarrollo de las siguientes etapas para la construcción de indicadores:

- 1) Establecer las definiciones estratégicas como referente para la medición; es decir, identificar que es lo que se va a medir y lo que resulta conveniente, para lo cual es indispensable saber si las definiciones estratégicas básicas de la organización son claras.
- 2) Identificar las dimensiones y ámbitos de desempeño, conveniente a medir. La pregunta a responder en esta etapa implica ¿Cuántos indicadores construir y de qué tipo? Esto depende de las variables que se requiere monitorear y los resultados que se espera conseguir, para lo cual es recomendable considerar algunas premisas importantes ³
- 3) Formular el indicador para medir el producto u objetivo y describir la fórmula de cálculo, la fuente de datos y los supuestos. El nombre del indicador debe ser lo más ilustrativo posible sobre lo que se quiere medir; en tanto que la fórmula debe permitir informar sobre los parámetros o variables que se están midiendo.
- 4) Validar los indicadores aplicando criterios técnicos que permitan contar con un conjunto de indicadores balanceados que satisfagan las necesidades de información de los usuarios. En ese sentido, los indicadores deben estar

3 *Los indicadores deben informar sobre las diferentes áreas de la organización; el número de indicadores debe limitarse a una cantidad que apunte a lo esencial y que ayude a captar el interés de los diferentes usuarios a los cuales va dirigido; el conjunto de indicadores debe cubrir las dimensiones del desempeño de manera integrada: eficiencia, eficacia, calidad y economía; los indicadores deben facilitar el conocimiento del desempeño de los procesos (resultados intermedios) para identificar los cuellos de botella, las demoras y tiempo de “cola”, y el ciclo de maduración del servicio; y deben informar sobre el nivel de avance y de progreso hacia el logro de los resultados finales.*

vinculados a la Misión, medir resultados intermedios y finales, ser mensurables, con datos válidos y confiables, tener identificados a los responsables de su cumplimiento, estar dirigidos a prioridades que reflejen una gestión integrada, y deben ser útiles para los tomadores de decisión.

- 5) Recopilar datos, los cuales pueden provenir de diferentes fuentes, tanto internas como externas y que son consideradas como oficiales.
- 6) Establecer metas. Las metas expresan el nivel de desempeño a alcanzar y proveen la base para la planificación operativa y el presupuesto; por tanto, es indispensable vincular metas a los indicadores.
- 7) Es necesario establecer la fuente de datos o medios de verificación, entre las que destacan las estadísticas oficiales y los registros de la institución.
- 8) El establecimiento de supuestos permite atender aspectos no controlables por la institución, de tal forma que es posible esclarecer riesgos y apuntar necesidades de apoyo interinstitucional, o en su caso eliminar proyectos con un riesgo elevado y sin control.
- 9) Monitorear indicadores es un momento importante dado que permite verificar su comportamiento en frecuencias que pueden ser mensuales, trimestrales, semestrales, o de acuerdo a las necesidades de los tomadores de decisión. Permite evaluar si el desempeño se ajusta a lo programado, y si es adecuado y comparable con instituciones similares.
- 10) La última etapa, señalada por Bonefoy y Armijo, es comunicar e informar a varios usuarios el desempeño logrado en reportes que tengan alguna periodicidad, entre los que destacan, los congresos, los Ministerios o Secretarías de Hacienda, Contraloría, Planeación y Presupuesto.

Es importante señalar que no obstante estos son los pasos recomendados para la construcción de indicadores de desempeño, también son bastante útiles para la construcción de indicadores estratégicos y de gestión respecto a la implementación de programas presupuestarios, esto es, la evaluación del plan operativo, a través de la metodología del Marco Lógico.

De acuerdo con Aldunate (2004), los indicadores son fundamentales para una buena administración de la ejecución de un proyecto y para la evaluación de sus resultados e impactos, dado que definen metas específicas que posibilitan estimar en qué medida se cumplen los objetivos estratégicos de proyectos y programas.

Cabe destacar que los indicadores de evaluación del desempeño establecen una relación entre dos o más variables, las cuales, pueden ser de tipo cuantitativo o cualitativo; sin embargo, las variables de tipo cualitativo deben convertirse a una escala cuantitativa. Asimismo, se recomienda que los indicadores se discutan y consensúen entre los principales involucrados en el proyecto en cuestión. Esto permite que los resultados de la supervisión y evaluación, así como las recomendaciones y acciones que surjan al respecto, sean aceptados más fácilmente.

Asimismo, en algunas ocasiones resulta difícil definir indicadores que sean apropiados para evaluar proyectos o programas; en tales casos se recomienda recurrir a indicadores *Proxy* o indirectos. Esto se refiere a que, ante la imposibilidad de medir lo que efectivamente interesa, se mide otra variable relacionada lo más directamente posible con el fenómeno de interés.

Características de los indicadores

De acuerdo con Aldunate (2004), un buen indicador debe poseer las siguientes características:

- Ser objetivo. Esto implica que deben ser independiente del pensamiento o emoción del evaluador; es decir, que el punto de vista de éste, así como las emociones involucradas, no deben influir de manera alguna sobre el indicador.
- Ser medible objetivamente. Es decir, la medición del indicador no debe estar influenciada por la perspectiva del evaluador.
- Ser relevante. Esto exige que el indicador mida un aspecto importante del logro del objetivo. De nada sirve un buen indicador (que cumpla con las demás condiciones aquí discutidas), si lo que mide no es importante respecto al objetivo.
- Ser específico. Ser efectivamente lo que se quiere medir. Un indicador definido como *“Incremento porcentual anual en el nivel medio de ingreso de la comunidad beneficiada por el proyecto”* no sería específico, ya que el incremento de los ingresos podría deberse también a factores externos al proyecto. Un indicador específico podría ser *“Diferencia en el incremento porcentual anual de los ingresos medios de los beneficiados por el proyecto respecto de los no beneficiados”*.
- Ser práctico y económico. Esto requiere que la obtención y el procesamiento de la información para el cálculo del indicador implique poco trabajo y sea de bajo costo. Un indicador cuyo cálculo requiera hacer extensivas encuestas y la

contratación de un econometrista para analizar los resultados no sería práctico ni económico si se trata de un proyecto pequeño.

- Debe estar asociado a un plazo. Eso es, que debe especificarse el período de tiempo para el cual se calculará el indicador (mensual, anual, trimestral).

Siguiendo al mismo autor, para definir los mejores indicadores es recomendable seguir los siguientes pasos:

- 1) Considerar primero el objetivo cuyo logro se pretende medir a través del indicador.
- 2) Seleccionar luego qué aspectos del logro del objetivo se pretende medir, los cuales es posible que estén relacionados con la eficacia o la calidad de los resultados, con el cronograma de ejecución, con el costo incurrido, o con la eficiencia en la ejecución o la operación.
- 3) Decidir con qué periodicidad se medirá el indicador.
- 4) Establecer metas para cada indicador, por lo que es necesario especificar una cantidad, magnitud o variación esperada como resultado de la intervención, así como señalar los plazos en los que se espera alcanzar la meta.

Tipo de indicador según el nivel del Resumen Narrativo de una Matriz de Marco Lógico (revisada en el Capítulo III).

Según el aspecto a medir y el nivel de objetivos que conforman el Resumen Narrativo en una Matriz de Marco Lógico MML, esto es, de acuerdo con *el Fin, el Propósito, los Componentes y las Actividades*, la dimensión de evaluación recomendable es la siguiente (Fig. No. 19):

- *A nivel de Fin.* Son indicadores de evaluación del impacto (*outcomes*), por tanto, se consideran de tipo estratégico. Se trata de medir la contribución del proyecto al logro de un objetivo estratégico (del cual emana el proyecto o programa en cuestión). Generalmente, la dimensión para medir este nivel de objetivos es la eficacia, y en algunos casos, eficiencia, calidad o economía.
- *A nivel de Propósito.* Son indicadores de evaluación de resultados (*outputs*), y por tanto son de tipo estratégico. Miden el resultado generado al término de la ejecución del proyecto. En este nivel se sugiere la utilización de indicadores que evalúen las dimensiones de eficacia y eficiencia, y en ciertos casos de calidad o economía.

- *A nivel de componentes.* Son indicadores de evaluación de bienes y servicios, esto es, los entregables. Estos indicadores suelen medir las dimensiones eficacia (en su modalidad de cobertura), eficiencia, calidad, y en ciertos casos, economía, de los productos entregados. Estos indicadores suelen ser de gestión, no obstante para el modelo mexicano, en algunas ocasiones son considerados como estratégicos de acuerdo con el monto de recursos que se requiere invertir para su producción y entrega.
- *A Nivel de actividades.* Son indicadores de gestión en donde las dimensiones más utilizadas son la economía y la eficiencia, las cuales incluyen el esfuerzo, es decir, el costo presupuestado por actividad; y en general, los recursos financieros, humanos, de material y de equipo que el proyecto requiere para producir los componentes, esto es, los bienes y servicios a entregar a la población o comunidad objetivo-beneficiaria del proyecto o programa.

Fig. No. 19. Clasificación de los Indicadores de Desempeño en los distintos niveles de objetivos.

E S T R A T É G I C O S	FIN Indicadores de Impacto (impacto final)	Cómo contribuye el Proyecto o Programa al logro del FIN	Eficacia	En algunos casos: Eficiencia, calidad o economía
	Propósito Indicadores de Resultado (impacto final e impacto intermedio)	Impacto generado al término de la ejecución del Proyecto o Programa	Eficacia Y Eficiencia	En ciertos casos: calidad o economía
	Componentes Indicadores de Producto, bienes y servicios	Productos o servicios producidos por el Proyecto o Programa	Eficacia, Eficiencia y Calidad	En ciertos casos: economía
	Actividades Procesos; Indicadores de Gestión	Tareas o acciones realizadas por el equipo del Proyecto o Programa, para producir cada componente	Economía y Eficiencia	COSTO PRESUPUESTADO POR LA ACTIVIDAD (ESFUERZO)

Fuente: Rascón, L.E. (2008). La Evaluación de Resultados con Base en Indicadores de Estrategia y de Gestión. Revista INDETEC Federalismo Hacendario No. 52-Vol. 1-2008, p.p. 36-47.

Una buena definición de indicadores requiere de la información que lo conforma y que se registra en la Matriz del Marco Lógico en las columnas de indicadores, fuentes de información y medios de verificación (Fig. 20); por tanto, es conveniente que la descripción contenga la siguiente información (Aldunate, 2004):

- *Nombre del indicador.* Corresponde a una breve descripción conceptual del indicador.
- *Una explicación de cálculo del valor del indicador.* Implica la fórmula o algoritmo, a través de la cual se calculará su valor. Al respecto, en el apartado correspondiente a la evaluación del impacto se ofrecen una serie de ejemplos de fórmulas que pueden ser de utilidad al lector.
- La *fente* para obtener la información necesaria para el cálculo del indicador.
- Los *medios de verificación* que se utilizarán para verificar el cumplimiento de las metas.
- *El valor actual del Indicador o línea base.* Sirve de referencia al evaluar los resultados del proyecto o programa, y observar claramente la diferencia entre ésta y los resultados obtenidos después de la intervención.
- *La tendencia observada y proyectada.* Esta es importante ya que el valor del indicador no necesariamente se mantendrá a futuro si es que no se realiza el proyecto. La situación podría empeorar o mejorar y se deberá comparar los logros alcanzados con la situación esperada sin el proyecto.
- *Meta propuesta.* El valor que se espera que tenga el indicador cuando corresponda calcularlo.

Fig. No. 20 Midiendo el desempeño: Indicadores y Medios de Verificación

OBJETIVO	INDICADOR					Fuentes de Información	Medios de Verificación
	Nombre del Indicador: Descripción conceptual	Fórmula	Línea Base	Meta	Tendencia observada y proyectada		
FIN							
PROPÓSITO							
COMPONENTES							
ACTIVIDADES							

Fuente: Boletín No. 15 ILPES/CEPAL. (Aldunate, 2004).

4.3 EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO

Los efectos sobre la población objetivo a causa de la intervención de un programa o proyecto emanado de un plan de desarrollo, es lo que comúnmente se define como Impacto al Desarrollo. Diferentes autores sustentan que el impacto como concepto es más amplio que el concepto de eficacia –como la dimensión comúnmente utilizada para medir resultados de impacto- debido a que va más allá del estudio del alcance de los efectos previstos y del análisis de los efectos deseados sobre la población beneficiaria.

Este tipo de evaluación que abarca el cambio observado en la población objetivo, implica una serie de pasos que incluyen, entre otros más específicos, la supervisión y evaluación de los procesos; la generación, entrega y calidad de servicios; análisis de costo-beneficio (eficacia en función de los costos) que permita medir la eficiencia del proyecto o programa; y en general, lo que se denomina como una *evaluación de impacto final* (Baker, 2000).

Por un lado, la supervisión ayuda a evaluar si un programa se está implementando de acuerdo a lo planificado, permite la constante retroalimentación, e identifica problemas específicos; en tanto que la evaluación de los procesos, se relaciona con la forma en que funciona el programa y se centra en los problemas de la entrega de servicios. Asimismo, la evaluación de costo-beneficio estima los costos de los programas (monetarios o no monetarios), en particular su relación con los usos alternativos de los mismos recursos, y a los beneficios que produce, en suma, mide la eficiencia del proyecto. Sin embargo no todos los proyectos o programas de desarrollo emanados de un plan son susceptibles de una evaluación de impacto porque estas suelen ser costosas, y de acuerdo con el criterio generalizado, además deben realizarse por actores externos al programa en cuestión.

En ese sentido y considerando que los programas revelan de manera conducente cambios directamente observables en la población que recibe beneficios públicos, un criterio aceptable es elegir evaluar aquellos programas que incluyen a la población en situación de pobreza.

De acuerdo con Bouillon y Tejerina (2007), los programas que ameritan una evaluación de impacto son aquellos que incrementan las capacidades de la población considerada como “en situación de pobreza”, tales como: Programas de Desarrollo Infantil; Programas de Nutrición, Salud y Educación; Programas

de Transferencia de Efectivo Condicionada⁴; los Fondos de Inversión Social; los Programas de Capacitación para Jóvenes en Riesgo; Programas de Desarrollo Urbano y Vivienda; y Programas de Agua y Saneamiento. Asimismo, consideran que los programas que refuerzan las oportunidades económicas que redundan en beneficio de la población son: los Programas de Desarrollo y Mantenimiento de las Vías de Comunicación; Programas para Activar el Mercado Laboral o de Desarrollo Regional; Programas de Apoyo Financiero a la Microempresa; y los Programas de Titulación de la Propiedad.

En ese sentido, el impacto de un programa o proyecto público representa la magnitud cuantitativa y cualitativa del cambio de un problema hacia una situación deseada, como resultado de la entrega de productos (bienes y servicios), sostenida en el tiempo. No obstante, ¿Cómo saber si un proyecto verdaderamente está funcionando? La respuesta definitiva es evaluando su impacto de una manera metodológica, ordenada y sistematizada.

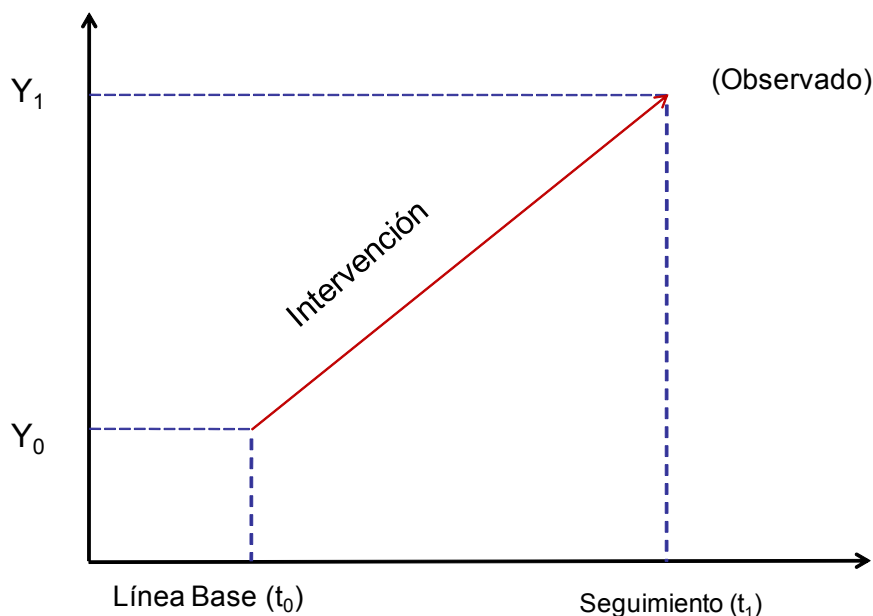
La evaluación del impacto (ver Fig. 21), intenta responder a preguntas a las siguientes preguntas:

- ✓ ¿Cómo afectó el proyecto a los beneficiarios?
- ✓ ¿Algún mejoramiento fue el resultado directo del proyecto o se habría producido de todas formas?
- ✓ ¿Se podría modificar el diseño del programa para mejorar sus repercusiones?
- ✓ ¿Se justifican los costos?

4 Los Programas de transferencia condicional son parte de una nueva generación de programas que se centran en dar mayor poder de decisión a los pobres mediante la aplicación de los mecanismos de mercado.

Estos nuevos programas de intervención por la prestación de apoyo directo (en la mayoría de los casos, en forma de subsidios monetarios) a los beneficiarios, son contingentes a un comportamiento determinado (como enviar a sus hijos a la escuela o llevarlos a los centros de salud). El objetivo inmediato de estos programas es aumentar el consumo de alimentos, asistencia a la escuela, y atención preventiva de la salud entre los pobres y extremadamente pobres, como un medio de romper el círculo vicioso de la pobreza, y de ese modo, mejorar rendimientos en los mercados laborales y la productividad de la economía en su conjunto (Bouillon y Tejerina, 2007).

Fig. 21 Incremento en el resultado a través del tiempo después de una intervención



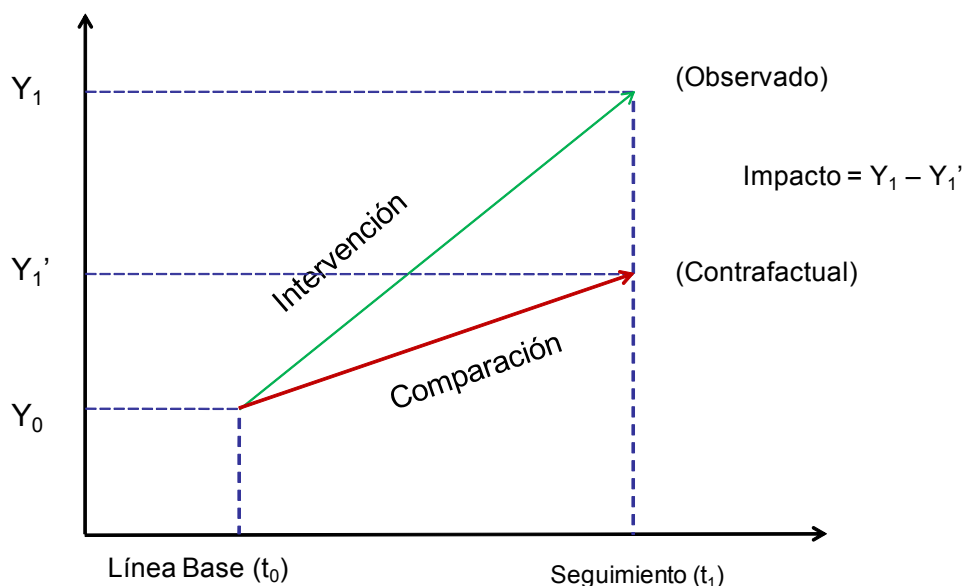
Fuente: Rascón, L.E. (2009). *La Evaluación del Impacto de Programas y Proyectos de Desarrollo*. Revista Indetec Federalismo Hacendario, No. 158, Vol. 4, pp 119-130. Elaborado con base en Baker (2000). Banco Mundial.

Por otro lado, es importante destacar que las preguntas que implican la evaluación del impacto final de programas y proyectos de desarrollo, no se pueden medir simplemente a través del resultado de un proyecto (ver Fig. 22); se debe estimar el escenario simulado o alternativo que responda a:

- ✓ ¿Qué habría ocurrido si el programa o el proyecto nunca se hubiera realizado? Es decir, una situación contrafactual⁵
- ✓ ¿Qué habría sucedido normalmente?

5 *Contrafactual o contrafáctico se refiere a todo evento o a toda situación que no ha acontecido (opuesto a los hechos) o no se ha observado, pero que pudiera haber ocurrido (la situación o evento fácticos o fenoménicamente existentes son llamados por este motivo, algo ambiguamente, "actuales"). Se dice que el evento o la situación forman parte de un universo posible, mientras que el evento o situación actuales forman parte del universo fáctico o universo actual.*

Fig. 22 Contrafactual: ¿Qué hubiera pasado sin la intervención del Programa?



Fuente: Rascón, L.E. (2009). *La Evaluación del Impacto de Programas y Proyectos de Desarrollo*. Revista Indetec Federalismo Hacendario, No. 158, Vol. 4, pp 119-130. Elaborado con base en Baker (2000). Banco Mundial.

Para responder a tales cuestionamientos es necesario establecer grupos de control (aleatorio), o grupos de comparación (quienes no recibieron el tratamiento ni participan de un programa, con características similares), que permitan observar los cambios de manera objetiva.

A continuación se describen los diseños metodológicos a través de los cuales es posible lograrlo. Asimismo se muestra la manera en cómo se representan cada uno de los diseños de acuerdo con la siguiente simbología, utilizada en diversos textos de metodología de la investigación:

R	Asignación aleatoria o <i>randomizada</i>
F	Asignación focalizada
G	Grupo poblacional
X	Tratamiento o intervención
O	Una medición a un grupo poblacional
	Ausencia de tratamiento o intervención

Diseños de control experimental o aleatorio

Bajo este diseño, la selección para los grupos de tratamiento y de control es aleatoria dentro de algún conjunto bien definido de personas (población). En este caso, no debe haber diferencia (en el valor esperado) entre los dos grupos (el que recibe y el que no recibe los beneficios del programa). Mientras mayor sea el tamaño de las muestras de tratamiento y control, menor será el error.

En general se considera que este diseño aleatorio es una metodología sólida dadas sus características; esto es, que al distribuir aleatoriamente la intervención entre los beneficiarios (población potencial), el proceso de asignación crea al mismo tiempo grupos de tratamiento (los que reciben el beneficio) y de control (los que no reciben el beneficio pero que son candidatos a recibirlo) comparables, que con la condición de que la población seleccionada sea de tamaño adecuado, son estadísticamente equivalentes (Cohen y Franco, 2006).

Se trata de un resultado bastante convincente debido a que los grupos generados mediante asignación aleatoria, sirven como un escenario contrafactual (grupos contrariamente similares) perfecto, sin ningún problema de sesgo en la selección.

Control Aleatorio:		
RG_1	X	O_1
RG_2		O_2

La principal ventaja de esta técnica es la simplicidad en la interpretación de los resultados, dado que el efecto del programa sobre el resultado que se evalúa, se puede medir a través de la diferencia entre las medias $\bar{X}$ (resultado promedio) de las muestras del grupo de tratamiento y del grupo control; no obstante, la ventaja en la práctica conlleva varios problemas. Primero, la aleatorización podría ser poco ética debido a la negación de beneficios o servicios a una parte de la población previamente considerada como objetivo. Segundo, dificultad para decidir proporcionar la intervención a un grupo y no a otro. Tercero, el alcance del programa podría significar que no hubiera grupos sin tratamiento como en el caso de un proyecto o cambio de política de amplio alcance. Cuarto, durante la intervención los individuos que forman parte de los grupos de control podrían cambiar ciertas características que los identifican, lo que podría invalidar o contaminar los resultados. Quinto, podría resultar difícil garantizar que la asignación sea realmente aleatoria; y por último, estos diseños suelen ser costosos y prolongados, especialmente en la recopilación de nuevos datos (Baker, 2000).

Diseños no experimentales y cuasi experimentales: Grupos de comparación

Cuando no es posible emplear métodos experimentales con grupos de tratamiento y grupos de control, se pueden utilizar métodos *cuasi experimentales* y *no experimentales*.

Bajo esta metodología, la selección de los beneficiarios de un programa se basa en la aplicación de criterios de elegibilidad y focalización, que establecen diferencias observables y no observables⁶ entre el grupo de tratamiento (beneficiarios) y el grupo control (los no –beneficiarios).

Control Aleatorio:		
FG ₁	X	O ₁
FG ₂		O ₂

Esto significa que el impacto del programa no podrá ser estimado a través de la simple diferencia de medias ($\bar{X}$ medida promedio) entre el resultado obtenido por el grupo de beneficiarios y el grupo control, ya que las diferentes características de ambos grupos implicará la existencia de sesgo⁷ de selección, y por ende, la medición del impacto del programa resultará sesgada (desviada), y en ese sentido, se puede llegar a subestimar o sobrestimar el impacto de un programa. Dependiendo de la magnitud y el signo del sesgo –positivo o negativo–, se puede llegar a subestimar o sobrestimar el impacto de un programa. En el extremo, se pueden evaluar positivamente los resultados finales de una intervención cuando éstos son negativos o viceversa.

6 *Las diferencias observables provienen de la aplicación de los propios criterios de selección y focalización aplicados por el programa, puesto que al concentrar las intervenciones sobre la población que presenta en mayor magnitud el problema o es de más alto riesgo, se distorsiona cualquier comparación posterior entre los grupos de beneficiarios y no beneficiarios. Las diferencias no observables son todas aquellas características de la población que afectan su participación en el programa, pero para las cuales no se cuenta con información (habilidad individual, voluntad de participar y en general procesos subjetivos y no formales que determinan que una persona acceda a los beneficios del programa).*

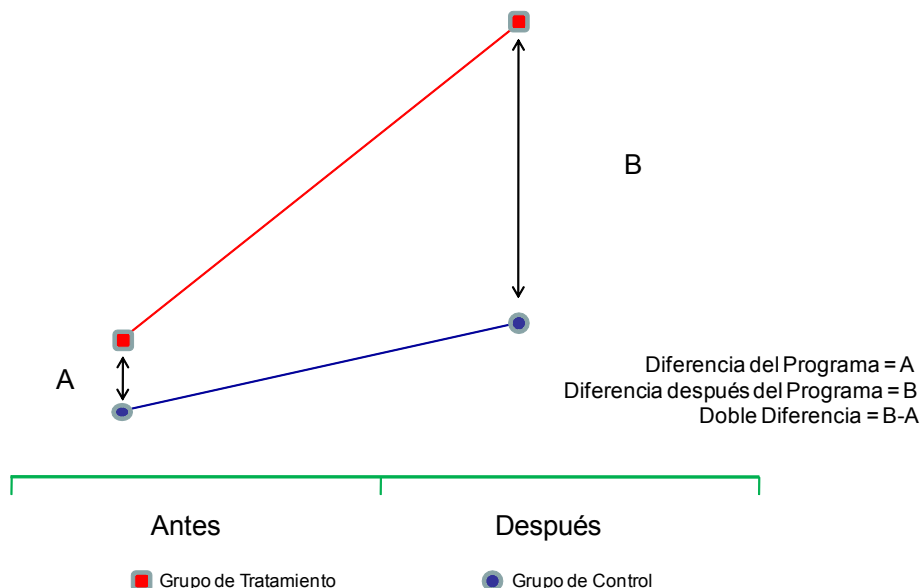
7 *Un sesgo es un error que aparece en los resultados de un estudio debido a factores que dependen de la recolección, análisis, interpretación, publicación o revisión de los datos que pueden conducir a conclusiones que son diferentes de la verdad o incorrectas acerca de los objetivos de una investigación. Este error puede ser sistemático o no, y es diferente al error aleatorio. Por su parte, el sesgo de selección implica: Grupos no comparables debido a cómo se eligieron los participantes.*

Estas técnicas de comparación generan grupos de control que se asemejan al grupo de tratamiento al menos en las características observadas, que incluyen métodos de pareo⁸, métodos de doble diferencia⁹ (ver Fig. 23), métodos de variables instrumentales o control estadístico¹⁰, y comparaciones reflexivas¹¹. Cuando se usan estas técnicas, los grupos de tratamiento (intervención) y de comparación, por lo general se seleccionan después de la intervención usando métodos no aleatorios; por tanto, se deben aplicar controles estadísticos para abordar las diferencias entre los grupos de tratamiento (intervención) y de comparación, y emplear técnicas de pareo sofisticadas para crear un grupo de comparación que sea lo más similar posible al grupo de la intervención (Ruíz Nuñez, 2006).

La principal ventaja de este tipo de diseños es que se pueden basar en fuentes de datos existentes, las cuales son más rápidas de obtener y son menos costosas en implementar. Asimismo, se pueden realizar cuando el programa se ha implementado, una vez que existen los datos suficientes.

-
- 8 *El método de pareo es una técnica para construir grupos de comparación con base en los observables. Éste debe ser lo más similar posible al grupo de tratamiento en término de los elementos observables antes de que la intervención se lleve a cabo.*
- 9 *El método de doble diferencia implica que el impacto promedio del programa se estima primero midiendo el cambio en las variables de resultado experimentado por cada grupo, o más precisamente por sus muestras, entre la línea base y la encuesta de seguimiento (primera diferencia), y luego comparando el cambio mostrado por el grupo de beneficiarios con el registrado en el grupo de no - beneficiarios (segunda diferencia).*
- 10 *En control estadístico usa una o varias variables que influyen en la participación, pero no en los resultados de la participación. Esto permite identificar las variables exógenas en los resultados que se atribuyen al programa de manera intencional y no aleatoria.*
- 11 *Comparaciones reflexivas: en el que se realiza una encuesta básica o de referencia de los participantes antes de la intervención (que permite establecer el grupo de comparación), y luego una encuesta de seguimiento que permite medir el efecto de acuerdo con el cambio en los indicadores de resultados antes y después de la intervención.*
-

Fig. No. 23 Método de la Doble Diferencia



Fuente: Rascón, L.E. (2009). *La Evaluación del Impacto de Programas y Proyectos de Desarrollo*. Revista Indetec Federalismo Hacendario, No. 158, Vol. 4, pp 119-130. Elaborado con base en Baker (2000). Banco Mundial.

De manera específica, los diseños *no experimentales* se clasifican de acuerdo con el número de momentos o puntos en el tiempo en los cuales se recolectan los datos para realizar la evaluación.

En algunas ocasiones la evaluación se centra en analizar el nivel, grado o estado en que se encuentran los factores relevantes del indicador, es decir, las variables que permiten medir la intervención en un determinado momento (punto en el tiempo). En estos casos el diseño apropiado es el *transversal o transeccional*.

En cambio otras veces la evaluación se centra en estudiar cómo evoluciona o cambia una o más variables relevantes, o las relaciones entre éstas. En este caso, el diseño apropiado es el *longitudinal*.

Una evaluación bajo el criterio *transeccional* recolecta la información en un solo momento y en un tiempo único. El propósito es describir variables y analizar la incidencia e interrelación en un momento dado. Es como una fotografía de algo que sucede, por ejemplo, el empleo generado respecto a la meta programada. Este tipo

de diseño puede abarcar varios grupos, subgrupos e incluso indicadores, como por ejemplo, medir los niveles de aprovechamiento de grupos de primero, segundo y tercer año de educación básica; no obstante, la recolección de los datos es en un único momento.

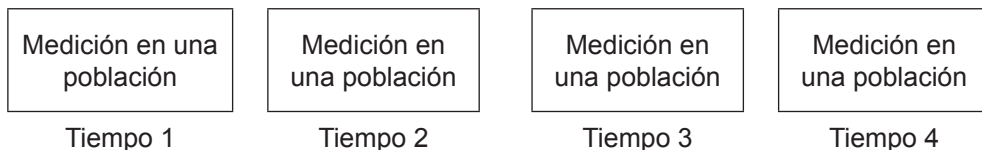
Los diseños *transversales* se dividen a su vez en dos categorías, descriptivos y correlacionales/causales. Los primeros tienen por objeto indagar la incidencia de valores en que se manifiesta una o más variables, y el procedimiento es tan sencillo como medir en un grupo de personas una o más variables, y proporcionar su descripción. Los segundos, tienen por objeto describir relaciones entre dos o más variables en un momento determinado. También se trata de descripciones, pero no de variables individuales sino de sus relaciones, sean puramente correlacionales o causales.

DESCRIPTIVOS	CORRELACIONALES
Se mide y describe la variable (x_1)	Se mide y describe la relación ($x_1 - x_2$)
Se mide y describe la variable (x_2)	Se mide y describe la relación ($x_1 - x_3$)
Se mide y describe la variable (x_3)	Se mide y describe la relación ($x_k - x_{k+1}$)

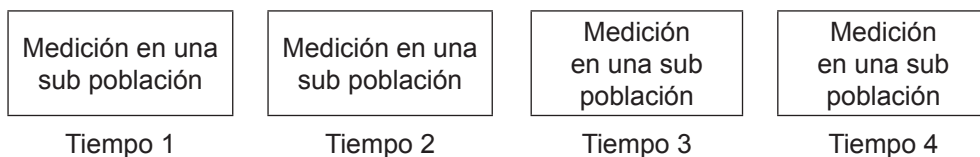
Para el caso de las causales, el interés es la relación ($x_1 \rightarrow x_2$); o ($x_1 \rightarrow x_3$).

Por su parte, en el diseño *longitudinal* el interés está en analizar los cambios de una variable o la relación entre éstas a través del tiempo, para hacer inferencias respecto al cambio o consecuencias de una intervención. Los diseños longitudinales se dividen a su vez en: evaluaciones de tendencia, de análisis evolutivo y de panel.

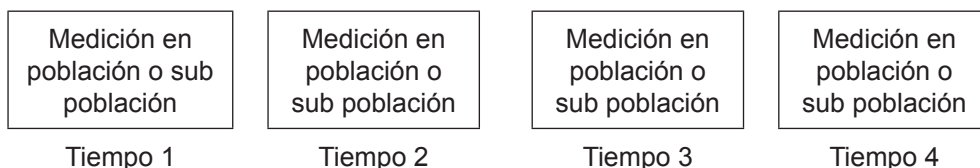
La tendencia analiza los cambios a través del tiempo dentro de alguna población en general. La característica distintiva es precisamente que la atención se centra en una población particular. Este diseño se representa de la siguiente manera:



Los diseños longitudinales o de evolución de grupo examinan los cambios a través del tiempo, en sub poblaciones o grupos relacionados entre sí por variables tales como la edad, género, escolaridad, y en sí todo tipo de variables descriptivas. Este diseño se representa de la siguiente manera:



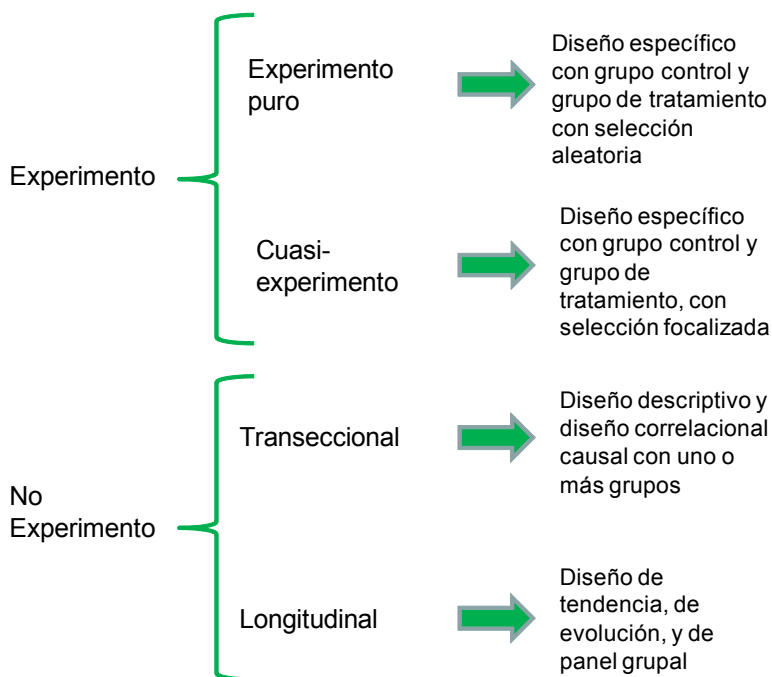
Los diseños longitudinales de tipo panel son similares a los dos anteriores, sólo que el mismo grupo específico de sujetos es medido en todos los tiempos o momentos. Este diseño se representa de la siguiente manera:



En general, las desventajas de las técnicas cuasi-experimentales y no experimentales son, entre otras, que con frecuencia se reduce la confiabilidad de los resultados; y dado que la metodología es menos sólida estadísticamente hablando que cuando el diseño es de tipo experimental, los métodos pueden llegar a ser estadísticamente complejos y con esto tener un problema de sesgo de selección. Este último problema se relaciona con la medida en la que los subgrupos de una población beneficiaria participan en forma diferenciada en el programa o proyecto, afectando de ese modo la muestra y por ende, los resultados.

Existen dos tipos de sesgo, los causados por las diferencias en los elementos observables (no en los datos), y los que con frecuencia son denominados como sesgo de selección, el cual se relaciona con los elementos no observables que pueden *sesgar* los resultados, como por ejemplo, la capacidad individual o las condiciones preexistentes. A manera de resumen, la Fig. 24 muestra los distintos diseños de intervención.

Fig. No. 24 Diseños de Intervención para la Evaluación de Impacto



Fuente: Elaborado con base en Cohen, E., y Franco, R. (2006).

Diseños de Evaluación Cualitativa

Existe otro tipo de metodología que también permite evaluar el impacto de proyectos o programas de desarrollo. Esta metodología implica el uso de *métodos cualitativos*, que a su vez, es necesario operacionalizar, es decir, hacerlos medibles y cuantificables.

En este caso, para realizar una inferencia (consecuencia) causal se requiere comprender los procesos, comportamientos y condiciones, de la manera en como los beneficiarios lo perciben. Este enfoque utiliza métodos relativamente flexibles durante el diseño, recopilación de datos y análisis.

Entre las metodologías que se utilizan en las evaluaciones cualitativas de los efectos se encuentran las técnicas elaboradas para la evaluación rápida, basadas en el conocimiento de los participantes sobre las condiciones que rodean al proyecto o programa, o las evaluaciones participativas en donde las partes interesadas

intervienen en todas las etapas de la evaluación, determinando los objetivos del estudio, identificando y seleccionando indicadores, y participando en la recopilación y análisis de datos.

Las ventajas de los métodos cualitativos se caracterizan por su flexibilidad y posibilidad de adaptación a las necesidades de la evaluación, a través de técnicas inmediatas que permiten mejorar significativamente los resultados de una evaluación de impacto, porque proporcionan una mayor comprensión de las percepciones y prioridades de los interesados, y las condiciones y procesos que pueden haber afectado las repercusiones de un programa.

Entre las desventajas, se encuentra la subjetividad involucrada en la recopilación de la información (datos); la falta de un grupo de comparación; y la falta de solidez estadística en el tamaño de las muestras, las cuales por lo general son reducidas, lo que dificulta enormemente la generalización de los resultados al resto de la población. La validez y confiabilidad de la información en gran medida depende de la habilidad metodológica, sensibilidad y capacitación del evaluador. Asimismo, es importante mencionar que sin un grupo de comparación, es imposible determinar el escenario contrafactual y, por tanto, determinar la causalidad del efecto del proyecto. A continuación se describen los métodos e instrumentos de evaluación cualitativa más comunes:

- *Enfoques sin escenario similar.* Los estudios cualitativos que evalúan las condiciones de la población (a menudo mediante la identificación de subgrupos vulnerables) antes, durante y después de las políticas de ajuste, se implementan a través de grupos representativos, entrevistas y otras técnicas cualitativas.
- Enfoques “antes y después”, en que se compara el comportamiento de variables clave durante y después de un programa con aquel anterior al programa. En este caso se emplean métodos estadísticos para evaluar si existe algún cambio significativo en algunas variables esenciales en el tiempo. Este enfoque con frecuencia entrega resultados sesgados, porque se supone que de no mediar el programa, los indicadores de comportamiento habrían retomado sus valores del período anterior a la crisis.

Análisis de Costo-Beneficio o eficacia en función de los costos

El análisis de costos-beneficios (eficacia), no se relaciona estrictamente con la medición de los efectos, no obstante permite medir la eficiencia de los programas comparando intervenciones alternativas sobre la base del costo de producir un

determinado resultado (producto o servicio). Este análisis puede aumentar las implicaciones de política de evaluación del impacto.

Con este análisis lo que se intenta medir es la eficiencia económica de los costos de un programa, versus beneficios. Los principales pasos para realizar un análisis de este tipo son la identificación de todos los costos y beneficios del proyecto y luego, calcular una razón de costo-beneficio. Al calcular los costos, se debe incluir el valor de la intervención misma, al igual que los demás costos, tales como los administrativos, de entrega de servicios, inversión en infraestructura (al valor actual neto), al valor monetario de los bienes o servicios proporcionados, los costos sociales tales como el deterioro ambiental y los riesgos para la salud, en su caso.

Por su parte, los beneficios pueden ser desde monetarios, tales como el aumento del ingreso, o bien, el número de unidades entregadas, valoraciones de las pruebas de mejoramiento de la salud, etc. Cuando no se pueden cuantificar los beneficios, es posible utilizar indicadores subjetivos, o *proxy*, tales como los sistemas de clasificación o ponderación. No obstante, este enfoque puede ser complicado para interpretar valoraciones subjetivas.

Una vez determinados los costos y los beneficios, la razón de eficacia en función de los costos se puede comparar en todas las intervenciones para medir la eficiencia. Se puede decir que esta técnica es bastante directa, sin embargo, existen muchos riesgos involucrados en la identificación y cuantificación de los costos y beneficios. Por tanto, es de suma importancia asegurar la selección de indicadores adecuados, y que las metodologías y supuesto económicos utilizados sean coherentes en todas las razones ($R = \text{costo/unidad o beneficio}$), y que éstas a su vez sean comparables. En todo caso, es recomendable incluir esta evaluación desde las primeras etapas de intervención, de ese modo, es posible recopilar la información necesaria sobre los costos y beneficios, asegurando su coherencia.

Pasos clave en el diseño e implementación de una evaluación de impacto

Emprender una evaluación del impacto suele ser bastante laboriosa, difícil y costosa, dado que en cada etapa del proceso surgen problemas que habrá que sortear. Por tanto, es importante contar con un estudio bien diseñado, un equipo comprometido y muy calificado, y una buena comunicación entre los miembros del equipo de evaluación, de tal forma que si se incorpora la evaluación del impacto, en la etapa inicial del diseño de un proyecto, es posible obtener resultados oportunos de modo que las conclusiones puedan ser utilizadas para ajustar componentes (productos, bienes o servicios) específicos, durante la operación del proyecto.

A continuación se enlistan los diez pasos recomendables para el diseño e implementación de una evaluación de impacto (Baker, 2000):

Durante la identificación y preparación del proyecto:

1. Determinar si realizar o no una evaluación;
2. Aclarar los objetivos de la evaluación;
3. Examinar la disponibilidad de datos;
4. Diseñar la evaluación;
5. Formar el equipo de evaluación;
6. Si se recopilan datos:
 - (a) Diseñar y seleccionar muestras
 - (b) Elaborar instrumentos de recopilación de datos
 - (c) Reunir y capacitar personal para trabajo en terreno
 - (d) Realizar pruebas piloto
 - (e) Recopilar datos
 - (f) Administrar datos y acceder a ellos

Durante la implementación del proyecto:

7. Recopilar datos actuales;
8. Analizar los datos;
9. Redactar los resultados y analizarlos con las autoridades responsables y otras partes interesadas;
10. Incorporar los resultados en el diseño del proyecto.

Principales instrumentos para la recopilación de datos

Existen cuatro tipos generales de información necesaria para realizar una evaluación de impacto:

- Clasificación de los datos nominales y clasificación de los declarantes según si son participantes en el proyecto o si pertenecen al grupo de comparación;
- Exposición a las variables de tratamiento en que se registra no sólo los servicios y beneficios recibidos, sino también la frecuencia, cantidad y calidad; evaluar la calidad puede ser bastante difícil;
- Variables de resultados para medir los efectos de un proyecto, incluidos los productos inmediatos, resultados sostenidos o la entrega permanente de

servicios durante un período prolongado, y los efectos del proyecto (como el mejoramiento del ingreso y el empleo) y

- Variables de intervención que afectan la participación en un proyecto o el tipo de efecto producido, como características de los individuos, de los hogares o de la comunidad; estas variables pueden ser importantes para examinar los sesgos.

Instrumentos y Métodos para Recopilar Datos e Información

- Encuestas: Personales, telefónicas, Internet, nacionales.
- Cuestionarios: Preguntas cerradas de elección múltiple, preguntas abiertas, de clasificación (preferencia), escalas.
- Grupos focales.
- Series de datos oficiales (INEG, SHCP, Portales gubernamentales, CONAPO, etc).
- Censos
- Observación directa.
- Documentación (estudio de otras encuestas o estadísticas, antecedentes o planteamientos previos).
- Método Participativo.

4.3 FÓRMULAS O ALGORITMOS PARA LOS INDICADORES DE EVALUACIÓN

Para concluir tanto con este apartado como con el capítulo, a continuación se presentan los tipos de medición más utilizados, entre los que se encuentran los porcentajes, la tasa de variación y el promedio, propuestas por Roberto Jiménez Montecinos (2009), así como el concepto y ejemplificación de *Índice*. Asimismo, se ofrecen una serie de ejemplos para cada tipo de fórmula, que pudieran ser de utilidad para el lector.

Porcentajes

Razón entre dos variables con una misma unidad de medida y en un mismo período de tiempo:

$$\left[\frac{\text{Numerador año t}}{\text{Denominador año t}} \right] * 100 = x \%$$

Ejemplos:

$$\left[\frac{\text{Total de viviendas entregadas en el 2008}}{\text{Total de viviendas construidas en el 2008}} \right] * 100 = \text{porcentaje de viviendas entregadas de las viviendas construidas en el mismo año.}$$

$$\left[\frac{\text{Total de ingresos propios percibidos por la Entidad federativa X en el 2008}}{\text{Total de ingresos propios programados por la Entidad Federativa X en el 2008}} \right] * 100 =$$

Porcentaje de ingresos propios percibidos respecto a los programados para el 2008.

(Total del niños vacunados de la zona serrana del Estado de México inscritos en el segundo grado de primaria, durante el ciclo escolar 2007-2008 / población total de niños inscritos en el segundo grado de primaria, durante el ciclo escolar 2007-2008, de la zona serrana del Estado de México) * 100 = porcentaje de niños de la zona serrana del Estado de México, inscritos en el segundo año de primaria durante el ciclo escolar 2007-2008, que fueron vacunados.

Promedio.

Razón entre dos variables con distinta unidad de medida y en un mismo período de tiempo:

$$\left[\frac{\text{Numerador año t}}{\text{Denominador año t}} \right] =$$

Unidades promedio del numerador por cada unidad de denominador.

Ejemplos:

$$\left[\frac{\text{Total de fiscalizaciones realizadas en el 2009}}{\text{Total de fiscalizadores en operación en el 2009}} \right] =$$

Promedio de fiscalizaciones por fiscalizador

$$\left[\frac{\text{Total de alumnos inscritos en educación básica en el 2009}}{\text{Total de maestros que imparten clases en el nivel de educación básica en el 2009}} \right] =$$

Promedio de alumnos de educación básica por maestro

Tasa de variación

Razón entre una misma variable pero en periodos diferentes

$$\left\{ \left[\frac{\text{variable año } t}{\text{variable año } t-1} \right] - 1 \right\} * 100 = \left\{ \frac{\text{variable año } t - \text{variable año } t-1}{\text{variable año } t-1} \right\} * 100 = X \%$$

Ejemplos:

$$\left\{ \left(\frac{\text{Total del PIB Estatal en el año 2009}}{\text{Total del PIB Estatal en el año 2008}} - 1 \right) * 100 \right\} =$$

= Tasa de variación del Producto Interno Bruto Estatal 2009 respecto al 2008

$$\left\{ \left(\frac{\text{Total del delitos atendidos en el 2009}}{\text{Total de delitos atendidos en el 2008}} - 1 \right) * 100 \right\} =$$

= Tasa de variación de delitos atendidos durante el 2009 respecto al 2008

Índices

Un Índice es un número abstracto que representa y mide de manera indirecta un concepto social, económico, o político; *es un indicador* diseñado para describir los cambios de una variable en el tiempo, esto es, su evolución a lo largo de un determinado período que refleja la evolución en la cantidad de un producto o servicio, o del conjunto de éstos; así como la evolución en el precio o en el valor de los mismos, que se expresa como el producto del precio por la cantidad correspondiente a un período establecido, por ejemplo:

- *Índice de desarrollo humano (IDH): Esperanza de vida al nacer + tasa de alfabetización + tasa bruta de matriculación en educación básica, media superior y superior + PIB per cápita.*
- *Índice de precios al consumidor (IPC):* Cuánto se ha encarecido o abaratado con el paso del tiempo el precio del conjunto de artículos que constituyen el consumo familiar.
- *Índice de adopción tecnológica (IAT):* Casos en los que el índice de adopción fue mayor o igual que 10, y que no hubo adopción en los casos restantes. Este valor 10 surge de considerar que un productor es adoptante de la tecnología en cuestión cuando cumple al menos el 90% de los requisitos considerados de importancia por el equipo técnico (índice cualitativo no observable directamente).

Su significado implica una señal o indicio, y se utiliza como extensión a todo tipo de indicadores que miden situaciones contextuales tales como los indicadores

económicos, que muestran las variables que miden el crecimiento, estancamiento o retroceso de la economía pública.

Para construir un índice es necesario tomar como referencia un determinado período base. La elección del año o período base parte de la necesidad de un punto de comparación temporal, por ejemplo, si se dispone de información respecto a la cantidad, el precio y el valor de un bien o servicio (producto o componente entregable) tenemos:

Período	Cantidad (Q)	Precio (p)	Valor (Q*p)
0 de Inicio	180	4	720.0
1	285	4.2	1197.0
2	312	4.5	1404.0
3	210	4.8	1008.0

Tomando como Base el período de inicio

Período	Índice de Cantidad	Índice de Precio	Índice de Valor
0	100	100	100
1	$(285/180)*100=158.33$	$(4.2/4.0)*100=105$	$(1197/720)*100=166.25$
2	$(312/180)*100=173.33$	$(4.5/4.0)*100=112.5$	$(1404/720)*100=195$
3	$(210/180)*100=116.67$	$(4.8/4.0)*100=120$	$(1008/720)*100=140$

Como se puede observar, el período de inicio marca la referencia que define los índices de cantidad, precio y valor, de tal forma que expresan los cambios tanto en crecimiento como en retroceso de las mismas variables.

Finalmente, se asume que utilizando alguna de las diferentes fórmulas anteriormente expuestas, como algoritmo de un indicador estratégico o de gestión en sus dimensiones de eficacia, eficiencia, calidad y economía, se obtiene la medida en que se da cumplimiento a las metas de un programa o proyecto, de tal forma que al hacer el juicio de valor de los resultados respecto a los objetivos planteados, es posible tomar las mejores decisiones respecto al programa que se está evaluando.

Capítulo V

El Presupuesto con Base en Información del Desempeño

INTRODUCCIÓN

El proceso presupuestario público es el ámbito en donde se define cuánto se gasta y en qué. En este contexto, las decisiones son el resultado de la negociación de un conjunto de actores, cada cual con sus preferencias e incentivos, que en su papel de legisladores, funcionarios públicos u organismos de control -que interactúan en las distintas etapas del proceso- establecen prioridades y montos en los que se habrán de aplicar los recursos. Por supuesto el rol de cada uno de estos actores varía de país a país, tanto de acuerdo a las instituciones que rigen el funcionamiento del proceso en sus distintas etapas, como de la capacidad para hacer uso de sus facultades en el proceso (Scartascini, 2007).

Esta suma de decisiones que se discute en el ámbito del proceso presupuestario, es una herramienta clave para la implementación de políticas públicas, a través de las cuales se concretan programas, proyectos y acciones enfocados al bienestar de la población.

El presupuesto basado en el desempeño, esto es, basado en resultados que generan valor público, implica contar con información financiera complementada con una orientación hacia el cumplimiento de objetivos y medición de resultados; es decir, qué es lo que las instituciones y organismos públicos hacen con los recursos, y cuál es el desempeño esperado en términos de resultados y de gestión. Este presupuesto, además de mejorar la transparencia, se enmarca en cambios organizacionales con una precisa definición de responsables por la gestión.

Los componentes básicos del Presupuesto con base en Resultados son: la planeación del desarrollo; la estructura programática; la programación de metas por programa; la programación presupuestaria por programa con enfoque de resultados; el monitoreo y la evaluación a través de un sistema de indicadores; y la rendición de cuentas.

Este capítulo aborda el vínculo entre la Planeación Estratégica (Plan de Desarrollo) y el Presupuesto con base en Resultados; los componentes de este último y los instrumentos metodológicos necesarios para su implementación; y a manera de ejemplo, se exponen algunas experiencias internacionales en la materia (dos de ellas bastante exitosas y una más como referente). Asimismo se presenta el modelo mexicano emprendido por el gobierno federal y las características de su Sistema de Evaluación del Desempeño, y los avances de implementación en diferentes Entidades Federativas (Gobiernos subnacionales).

5.1 EL VÍNCULO DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y EL PRESUPUESTO CON BASE EN RESULTADOS

A nivel global, las últimas décadas han sido testigos de una serie de innovaciones importantes en las políticas de presupuesto y control del gasto público. En todos los casos estas innovaciones han perseguido los objetivos de crear una política fiscal más sostenible –en un sentido macroeconómico–; incrementar la eficiencia en la asignación de los recursos en las distintas áreas del sector público; y mejorar la calidad de la gestión de los servicios que entrega.

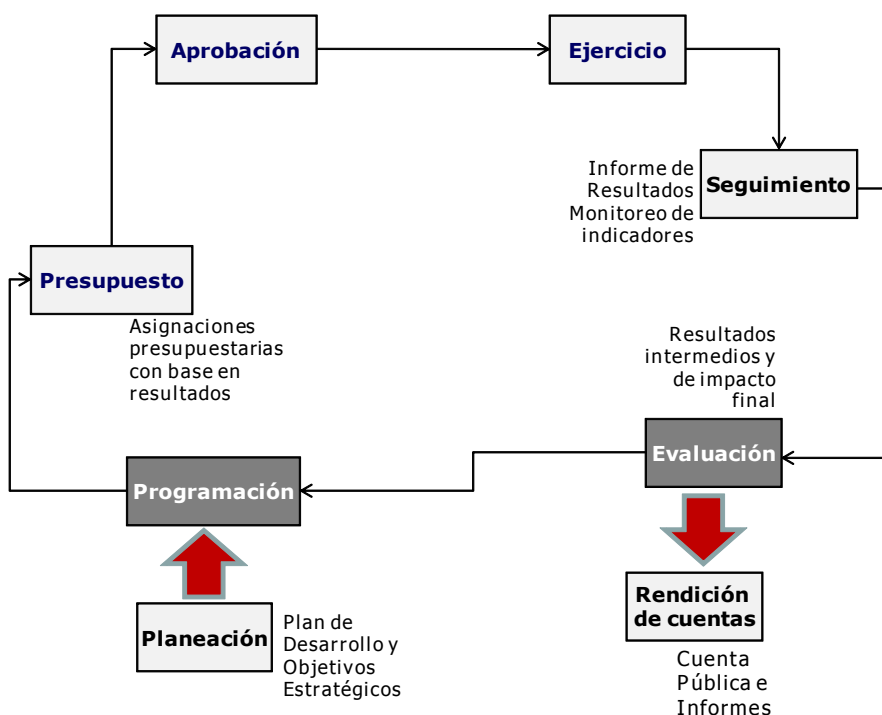
Por mucho tiempo la economía y la eficiencia en el ejercicio del gasto público fueron las principales dimensiones de evaluación utilizadas; no obstante el desarrollo e implementación de sistemas de presupuestación por resultados, como medio para alinear de manera efectiva la gestión de proyectos con los objetivos y prioridades de política pública, requirieron de la incorporación de dos dimensiones más, siendo estas: la eficacia en el cumplimiento de metas, y la calidad de los procesos en la generación y entrega de bienes y servicios a la población.

En ese sentido, para mejorar la eficiencia y eficacia del gasto fue necesario fortalecer el proceso y correspondencia lógica entre el cumplimiento en la generación y entrega de productos, y el logro de resultados asociados a los programas, estrategias y políticas públicas. Lo anterior implica articular la presupuestación y la formulación de proyectos de inversión con las prioridades definidas en los Planes de Desarrollo y los objetivos sectoriales; y también se requiere instrumentar el seguimiento y evaluación del gasto como soporte de la planificación, asignación de recursos y toma de decisiones.

Con el fin de ilustrar la forma en que se encadenan de manera lógica los productos –bienes y servicios plasmados en un plan de desarrollo– con los resultados de los programas, las estrategias y las políticas públicas, la Fig. No. 25 muestra de manera esquemática el proceso de alineación del presupuesto orientado a resultados, en donde se advierte que la planeación estratégica –alineada con el plan de desarrollo

y sus programas, y con los objetivos estratégicos de dependencias y entidades públicas- se encadena con la programación. Este encadenamiento se presenta desde la elaboración y automatización de estructuras programáticas, la definición de los programas derivados del plan de desarrollo, la matriz del marco lógico por programa, y la elaboración de indicadores estratégicos y de gestión, mismos que a su vez se enlazan con la asignación presupuestaria basada en resultados, el ejercicio de los recursos, el seguimiento y monitoreo en el cumplimiento de metas, y la evaluación de resultados, políticas públicas, programas e instituciones. El mismo esquema muestra la retroalimentación que se da entre la evaluación y la programación de metas y recursos. Toda esta concatenación, junto con la rendición de cuentas, alinea el proceso con los resultados a partir de indicadores de evaluación de políticas y programas, el seguimiento y monitoreo, la cuenta pública y los informes, que juntos, integran los resultados a considerar en las siguientes asignaciones presupuestarias.

Fig. No. 25 El Presupuesto orientado a Resultados



Fuente: Elaborado con base en Shack, N., 2008. Banco Mundial.

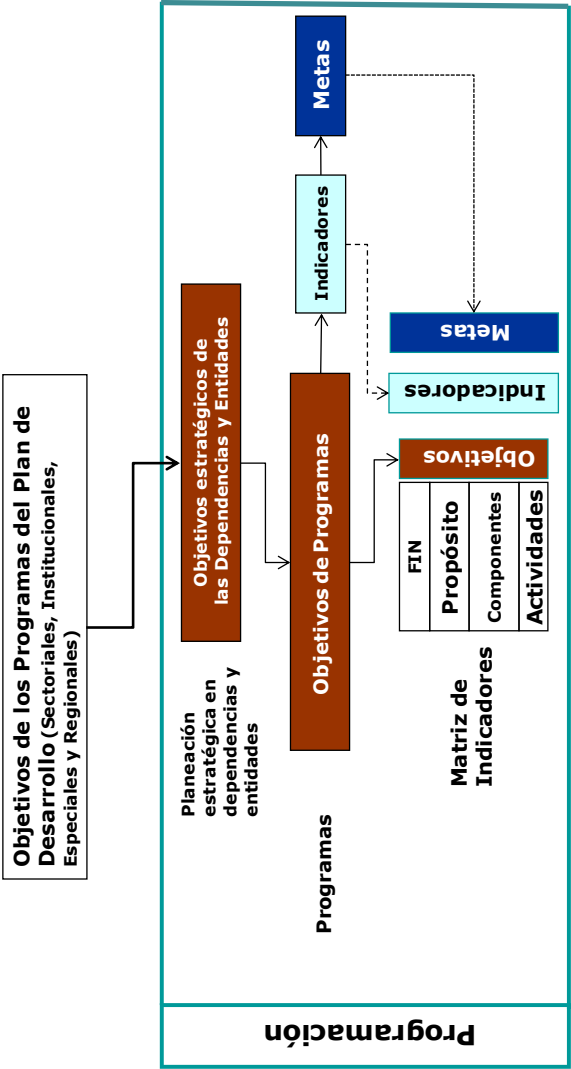
El mismo esquema permite observar que el mecanismo articulador entre la planeación estratégica y el presupuesto basado en resultados es precisamente la parte correspondiente a *la programación*, la cual implica la necesidad de contar con una estructura programática que identifique y alinee cada programa con una matriz de indicadores estratégicos y de gestión. De ese modo los indicadores conforman y alimentan un sistema de seguimiento y monitoreo del desempeño, el cual es recomendable que esté automatizado y disponible en una red a la cual tengan acceso todas aquellas dependencias, sectores y organismos sujetos a evaluación.

El punto de partida de la *programación* en sí misma es la planeación estratégica realizada en las dependencias y entidades, las cuales cuentan con sus *propios objetivos estratégicos* derivados de los objetivos y estrategias de un Plan de Desarrollo (Fig. No. 26). Éstos a su vez se alinean con los objetivos de los programas, que por medio de una matriz de indicadores cuyo diseño incluye objetivos, indicadores y metas por ámbito de desempeño, esto es, actividades de gestión, componentes (productos entregables), propósito (objetivo específico del programa presupuestario) y fin (objetivo estratégico de la dependencia o entidad), enlaza la planeación con el presupuesto.

Cabe recordar que la metodología para desarrollar la matriz de indicadores, adoptada en un gran número de países miembros de la OCDE, ha sido la del Marco Lógico –tema abordado en el Capítulo III– con algunos elementos adicionales que se sugieren y muestran en la Fig, No. 27. En ésta se advierte la necesidad práctica de incluir la fórmula del indicador en cuestión y la frecuencia en que ésta será realizada; así como la línea base, las metas y las fuentes de información que permitirán alimentar las variables que conformen a cada algoritmo (fórmula para obtener los resultados del indicador).

Cabe destacar que el recuadro del *propósito* incluye precisamente el objetivo del programa en cuestión, con el cual se contribuye al logro de un fin; y que una o varias matrices de indicadores, esto es, uno o varios programas con sus respectivos propósitos, pudieran contribuir a un mismo fin, de tal forma que este último es comparable con un objetivo estratégico de la dependencia o entidad.

Fig. No. 26 La Programación como Mecanismo de Articulación



Fuente: Elaborado con base en el Manual del Sistema de Evaluación del Desempeño, SHCP (2008).

Fig. No. 27 La Matriz de Indicadores

	RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES			LÍNEA BASE	METAS	FUENTES DE INFORMACIÓN	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
		INDICADOR	FÓRMULA	FRECUENCIA					
FIN									
PROPÓSITO									
COMPONENTES	C1								
	C2								
	C3								
ACTIVIDADES	A1C1								
	A2C1								
	A3C1								
	A4C2								
	A5C2								
	A6C2								
	A7C3								
	A8C3								
	A9C3...								

IndicadoresFuente: Formato diseñado con base en la información de la Ficha Técnica de Indicadores de Evaluación de Programas Presupuestarios Federales en México (2008).

5.2 LOS COMPONENTES DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

En primera instancia, la relación Presupuesto-Resultados no es un tema nuevo. De hecho el presupuesto denominado como *incrementalista* coordina las decisiones presupuestarias con la participación de un gran número de actores en un período de tiempo previamente establecido, cuya principal base de decisión es la asignación anterior bajo una fuerte restricción presupuestaria e ineficiencia en la asignación de recursos.

Otro antecedente importante es el *presupuesto base cero*, cuyo propósito se enfoca en hacer más eficiente el uso de recursos en función del cumplimiento de objetivos programáticos, cuya base de decisión es la comprehensividad vertical, la racionalidad conceptual, el diseño operativo y los niveles de financiamiento, con un fuerte problema de análisis histórico y conflictos que impulsan a la presupuestación tradicional basada en los insumos.

Por su parte el *presupuesto por programas*, como un antecedente importante del presupuesto con base en resultados, se enfoca en la eficiencia de la asignación del gasto público bajo un conjunto de técnicas y procedimientos sistemáticamente ordenados en forma de programas y proyectos, que muestran las tareas a realizar y los objetivos específicos con sus costos de ejecución. Es un instrumento que cumple el propósito de combinar los recursos disponibles en el futuro inmediato, con metas a corto plazo creadas para la ejecución de los objetivos de largo y mediano plazos. La base de decisión está determinada por una comprehensividad horizontal que compara paquetes alternativos de gasto con niveles de actividad, y requiere de indicadores de gestión para ser evaluado. No obstante, las limitaciones que conlleva es la rigidez del gasto, aumento de los costos de corrección de errores, y solamente permite medir los niveles de actividad, no así de resultados intermedios y de impacto final.

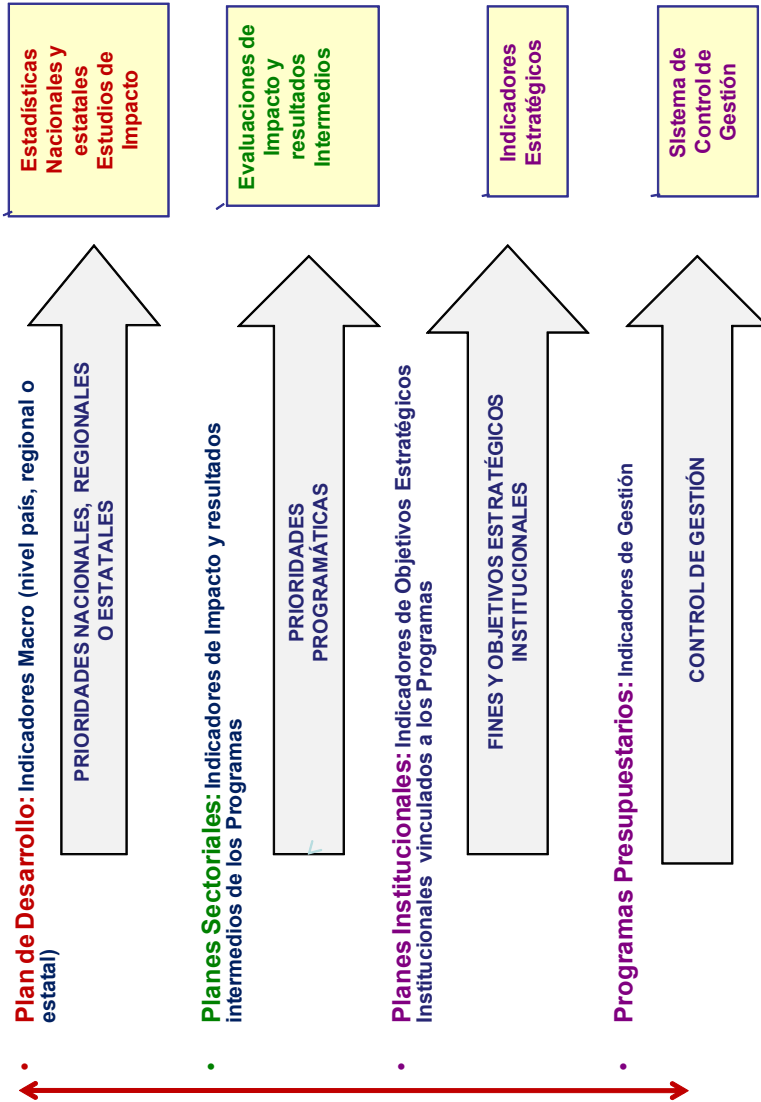
Ahora bien, el *Presupuesto con base en Resultados* integra una serie de procedimientos organizados de tal forma, que no sólo incorpora la evaluación del impacto final, sino todos los resultados de la cadena de elementos que generan valor público, cuyos componentes implican:

- En primera instancia, establecer mecanismos de alineación con el Plan de Desarrollo;
- Como antecedente principal, requiere de una estructura programática que responda a la oportunidad y prioridad de los programas determinados por la política pública, y emanados de un Plan de Desarrollo.

- La vinculación entre la planeación, programación, presupuestación, seguimiento y ejercicio de los recursos con la evaluación de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y del desempeño institucional, a través de *sistemas de monitoreo y evaluación*;
- Informes de evaluación anual y resultados de la gestión por medio de la rendición de cuentas;
- Evaluaciones externas de impacto final; e
- Incentivos a los gestores para lograr los resultados esperados y entrega de competencias a los mismos.

La Fig. No. 28 permite observar los mecanismos de articulación entre la planificación y el proceso presupuestario, en donde se advierten los indicadores requeridos para evaluar los objetivos de los planes y programas por nivel, así como los fines que éstos persiguen; de tal forma que mientras a nivel macro los indicadores evalúan las prioridades establecidas en un Plan de Desarrollo, a nivel sectorial la evaluación se enfoca a las prioridades programáticas. Asimismo, el esquema incluye los planes institucionales cuyos indicadores evalúan los fines y objetivos de la organización, así como los programas presupuestarios a través de la implementación de sistemas de control de gestión.

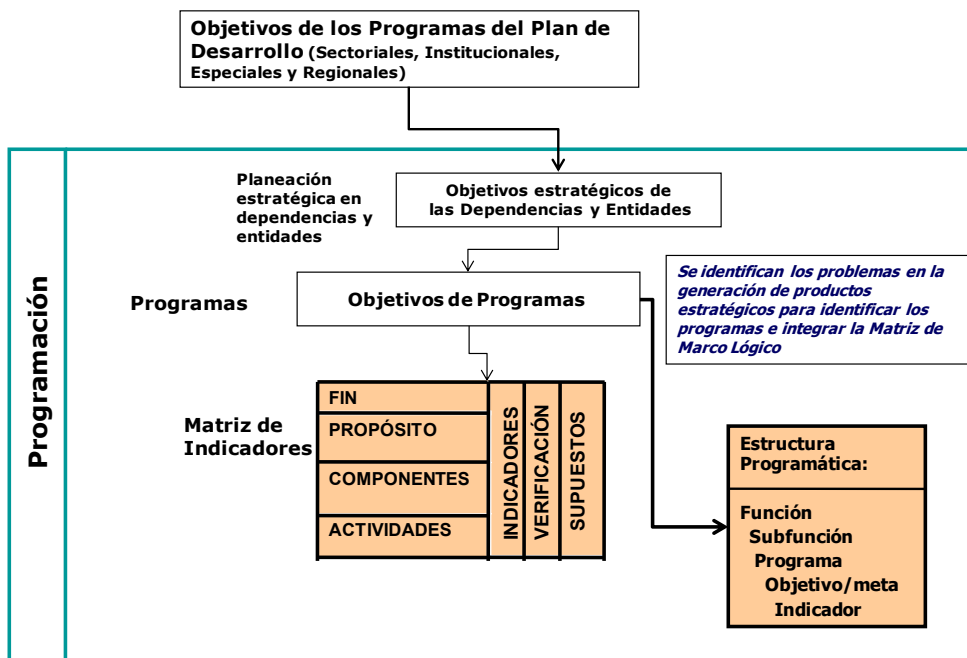
**Fig. No. 28 Planificación y Proceso Presupuestario:
Mecanismos de Articulación a través de Objetivos e Indicadores de Evaluación**



Fuente: Elaborado con base en el material de exposición del Curso Seminario Internacional sobre Políticas Presupuestarias y Gestión Pública para Resultados. Armijo, M. (2007). ILPES-CEPAL/INDETEC.

Por su parte, la estructura programática ordena y conjuga los programas y subprogramas que responden a la solución de los problemas que demanda la sociedad, de tal forma que la política pública determina la prioridad de los programas, en tanto que la estructura programática responde con una oferta de programas y proyectos articulados con el Plan de Desarrollo (ver Fig. No. 29), en respuesta a la demanda.

Fig. No. 29 Programación y Estructura Programática



Fuente: Elaborado con base en información del Manual del Sistema de Evaluación del Desempeño, SHCP (2008).

A continuación se describen los niveles de desagregación de una estructura programática articulada con los objetivos de una serie de programas.

Una estructura programática incluye los siguientes niveles de desagregación:

- **Función.** Se refiere a una actividad o al conjunto de actividades genéricas que desempeña uno o varios elementos, de forma complementaria para conseguir

un objetivo concreto y definido. Para el sector público, es la parte del esfuerzo total que se encamina a lograr los propósitos generales de la dependencia o entidad.

- Subfunción. Categoría programática que identifica con un grado mayor de desagregación el ámbito de competencia del sector público; incorpora acciones y servicios afines que corresponden al desglose de una función, a través de los cuales el Sector Público produce o presta un determinado producto (bien o servicio).
- Programa. Es la oferta de solución a un problema cuyo objetivo se expresa bajo condiciones de una situación deseada. Comprende el conjunto de actividades encaminadas a cumplir con los propósitos expresados en una función, por medio del establecimiento de objetivos y metas a los cuales se asignan recursos –humanos, financieros y tecnológicos– administrados por una unidad ejecutora.
- Sub- programa. Es la desagregación de un programa complejo con el propósito de mostrar la naturaleza diversa de las metas y costos que se expresan en un determinado programa. El subprograma puede ser considerado como *proyecto* dentro de una estructura programática.
- Actividad. Esta es una división más reducida de cada una de las acciones, normalmente expresadas como gestión, que se deben llevar a cabo para el logro de los objetivos y metas expresadas en los programas.

En tanto que los elementos de un programa, que además son susceptibles de ser identificados dentro de la propia estructura programática, son los siguientes:

- Objetivo. Es la expresión cualitativa susceptible de ser cuantificada, de los fines que se pretenden alcanzar. El objetivo expresa una *situación de futuro deseado*. Ésta se visualiza una vez que se tiene claridad sobre los bienes y servicios a entregar, como productos de un programa o proyecto enfocados de manera precisa para resolver una serie de acontecimientos que afectan de manera negativa a los beneficiarios potenciales de un programa, dadas las características de *situación actual*.
- Meta. Es la expresión cuantitativa del objetivo que se persigue.
- Indicador. Es una medida que refiere la cantidad de un conjunto de atributos o características susceptibles de análisis. *Los indicadores miden:*

- 1) Cambios esperados al concluir un proyecto de intervención, asociados a un propósito.
- 2) Cambios que se producirán durante la ejecución de un proyecto asociados con los resultados u objetivos específicos.
- 3) La ejecución de las metas planteadas en las *actividades* del proyecto.
- 4) El cumplimiento del tiempo y presupuesto programados.

Los dos primeros, considerados como indicadores de impacto –efecto-corresponden al nivel de evaluación, en tanto los indicadores a nivel de cumplimiento –metas, oportunidad y presupuesto programado- corresponden al seguimiento y monitoreo.

- Recursos. Son los insumos, tanto financieros como materiales y humanos que harán posible la realización de las actividades que permitan alcanzar objetivos y metas.
- Unidad Ejecutora.- Es la unidad o unidades responsables de la obtención de los objetivos y metas fijados en los programas y la administración de los recursos asignados.

Cabe destacar que el *programa* es el instrumento central del sistema; a través de éste se plantean las necesidades y se analizan posibilidades, se asignan los recursos, se ejecutan las acciones, se contabiliza el gasto y se evalúa el cumplimiento de las metas y objetivos con el fin de obtener la información que requiere la programación de metas y presupuestación de recursos, esto es, realizar un presupuesto con base en resultados.

Por otro lado, la estructura del Gasto Público se puede analizar bajo tres clasificaciones. Tal es el caso de México, en donde cada dimensión implica criterios de distribución de recursos de manera distinta, en donde se destacan aspectos muy específicos del presupuesto. Estas clasificaciones son:

- 1) *Clasificación administrativa.* La información se organiza a través de ramos presupuestales que identifican de manera precisa al administrador del gasto en cuestión, mostrando la asignación por sector, institución y organismo que forman parte de la Administración Pública. La pregunta que intenta responder es ¿Quién gasta los recursos públicos?

- 2) *Clasificación económica.* Identifica los rubros de gasto en donde se ejercen los recursos públicos, los cuales se dividen en gasto de capital y gasto corriente, es decir, el pago por servicios personales y la adquisición de materiales y suministros para el funcionamiento de todas y cada una de las dependencias gubernamentales, las obras públicas y los proyectos de inversión. La pregunta que intenta responder es ¿En qué se gastan los recursos públicos?
- 3) *Clasificación funcional.* Es la clasificación asociada con los objetivos de los programas por medio de la estructura programática, esto es con las funciones, programas, objetivos y metas en donde se aplica el gasto. Esta clasificación es fundamental porque permite identificar, a través de los objetivos de los programas, los impactos a lograr. La pregunta que intenta responder es ¿Para qué se gastan los recursos públicos?

La forma en cada una de estas clasificaciones se interconectan es por medio de los criterios de asignación. Esto es que las funciones, programas, proyectos y actividades –clasificación funcional- que realizan los sectores, dependencias, organismos e instituciones públicas –clasificación administrativa-, a través de la adquisición y producción de bienes y servicios que implican el gasto en inversión y gasto corriente –clasificación económica-, son precisamente los criterios de asignación.

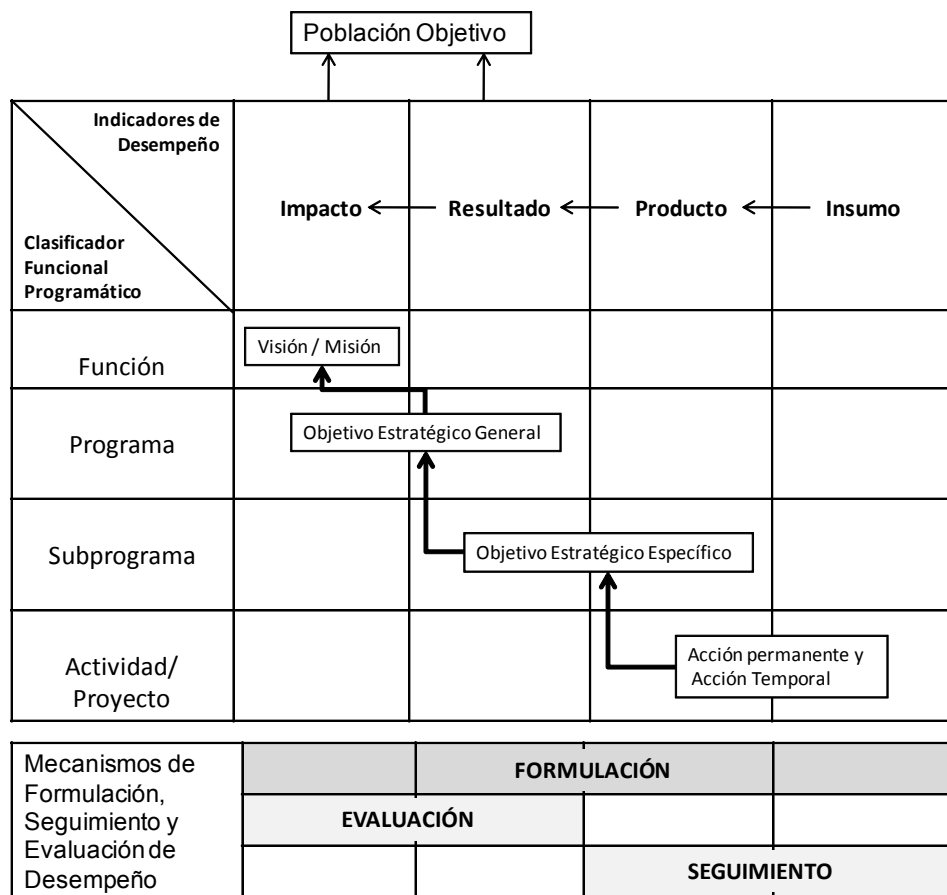
La asociación existente entre la estructura funcional programática del gasto público y la formulación de indicadores de desempeño, parte de las definiciones de Visión, Misión y Objetivos Estratégicos (Fig. No.30), bajo un marco de liderazgo y dirección. De ese modo, el sector que ejecuta los programas es también el responsable de seguir, medir y evaluar dentro de un marco comprensivo y sistemático (Shack, N., 2008), y en donde los sistemas de monitoreo y evaluación cumplen la importante función de operar la vinculación entre la planeación, programación, presupuestación, seguimiento y ejercicio de los recursos, con la evaluación de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y del desempeño institucional.

La necesidad de elaborar y entregar oportunamente informes de evaluación anual y resultados de la gestión por medio de la rendición de cuentas, implica también realizar el seguimiento y evaluación del gasto público a través de indicadores de desempeño, con información relevante y periódica sobre el desenvolvimiento de las entidades en la ejecución del gasto, para mejorar la eficiencia en la asignación de recursos.

Es importante mencionar que la implementación del Presupuesto con Base en resultados no debe caer en un proceso mecanicista, en donde la evaluación se convierta en una tarea automática que deje de lado la revisión del cumplimiento

y alcance de los objetivos. Por tanto, la participación y habilidad de los sectores y autoridades locales para desarrollar una cultura apropiada de evaluación y aprendizaje, así como en la elaboración y evaluación de las medidas de desempeño, es fundamental. Asimismo, para concretar la creación de estructuras, sistemas y procesos relacionados con la evaluación del desempeño, es necesario contar con personal que además de estar capacitado, cuente con una actitud de apertura para recibir apoyos y asesoría de otras entidades del gobierno (Sour, L. 2009).

Fig. No. 30 Sistema de Medición y Evaluación del Desempeño



Fuente: Informe sobre el Sistema de Monitoreo y Evaluación de Gasto Público en Perú. Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina. Banco Mundial, y CLAD. Shack, N., 2008.

Otro de los procedimientos organizacionales importantes a implementar como parte del Presupuesto con base en Resultados son las evaluaciones externas de impacto final. Como ya se mencionó en el Capítulo IV, el objetivo principal de una evaluación de impacto es medir el valor agregado de un programa específico. Es decir, estimar los cambios en las variables de resultado concreto que son atribuibles a un programa, independientemente de otros factores que pudieran haber afectado el resultado. Para ello, es necesario observar el cambio en la variable de resultado, ya sea sobre un participante del programa o un grupo de participantes, *quienes recibieron y quienes no recibieron* los beneficios del programa. En la práctica esto es imposible de medir; por esa razón se requiere encontrar un grupo de comparación válido y confiable contra el cual juzgar los cambios en las variables de resultado, como efecto sobre los beneficiarios. A estos grupos se les llama *de tratamiento y de control*.

A manera de resumen y con la salvedad de que el tema ha sido abordado con anterioridad, se puede decir que las evaluaciones de impacto de los programas públicos son una clave indispensable para informar sobre las decisiones de política pública. En primera instancia, deben priorizar la medición de los resultados esperados de los proyectos y evitar la dispersión de los esfuerzos en los efectos que no sean directamente resultados del mismo. Asimismo, cabe destacar que la falta de una línea base, errores en la medición, la definición imprecisa de resultados esperados, el inadecuado tamaño de la muestra, y otras deficiencias, pueden ser fácilmente evitadas en la fase inicial de ejecución del proyecto de evaluación, en tanto que se desarrolle una buena planeación del mismo y se disponga ágilmente de las fuentes de información.

Las evaluaciones de impacto han demostrado el éxito de los programas que aumentan la demanda de educación y servicios de salud entre los hogares pobres, pero se sabe menos sobre la eficacia de las intervenciones para mejorar la calidad de los servicios prestados. Es importante ir más allá del simple hecho de aumentar el acceso (mejora de la cantidad), en pro de mejorar la calidad de los servicios prestados -tales como la calidad de la educación elemental- con el fin de que los servicios otorgados ocupen un lugar superior a la media internacional. No obstante, en los países en desarrollo existen deficiencias y por debajo de la media mundial, sobre todo en materia de educación (De Ferranti y Ody 2006).

Asimismo, este tipo de evaluaciones deben incluir información referente al costo-eficacia demostrada, y con eso, responder a los objetivos de política pública que guían a un plan de desarrollo. La experiencia en la aplicación y la evaluación de los programas sociales es útil para identificar áreas de oportunidad en la atención a grupos vulnerables; sin embargo se requieren esfuerzos adicionales para evaluar el

costo-efectividad de las intervenciones, para la consolidación de políticas sociales eficaces y estrategias de implementación y entrega de servicios.

Cabe aclarar que existe dificultad para cuantificar los rendimientos de diferentes intervenciones sociales, así como el realizar estudios comparativos sobre el costo-efectividad de los programas; no obstante en términos de política pública, es imprescindible identificar qué programas tienen la mayor rentabilidad relativa y qué áreas son las prioridades para una reforma. Es así como los programas deben reunir pruebas explícitas que justifiquen las intervenciones, primordialmente frente a la política fiscal.

En ese sentido, la sostenibilidad a largo plazo y las sinergias entre sectores pueden justificar las intervenciones complementarias, mayores transferencias de recursos, o ampliar la duración de beneficios para garantizar su eficacia. Sin embargo, las restricciones políticas y fiscales pueden implicar la conveniencia de centrarse en las intervenciones a corto plazo con una mayor cobertura. No obstante las evaluaciones de impacto de determinados programas, como aquellos cuyos beneficiarios son la población con elevados niveles de pobreza, han demostrado la existencia de mayores beneficios cuando el programa se oferta a largo plazo.

En términos de evaluación de la política social, existe una buena cantidad de documentos y reportes de diferentes países de la región de Latinoamérica y el Caribe, en donde se incluye un excelente análisis econométrico de la información, pero sólo para observar en el momento del análisis, las causas de los efectos y realizar recomendaciones. Como se mencionó anteriormente, esto puede ser mejorado con el uso de evaluaciones cualitativas que identifiquen las causas fundamentales de los resultados *detrás de los resultados econométricos*.

Asimismo, es elemental controlar la calidad técnica de las evaluaciones de impacto que se realizan, con instrumentos y elementos confiables tales como comités técnicos que incluyan entre sus miembros a la academia y al sector privado. Las evaluaciones y sus resultados deben ir más allá de la incidencia media y la medición del impacto, esto es, contar con un punto de referencia claro con indicadores cuyos resultados empíricos se puedan comparar y tener una idea de lo que exactamente se considera un impacto positivo, y lo que no lo es.

Por otro lado y como punto final que incluye la serie de procedimientos que integran al *Presupuesto con Base en Resultados*, se señala la importancia que tiene el seguir avanzando en la institucionalización de la supervisión y los sistemas de evaluación relacionados con los sistemas de incentivos. Cabe destacar que este proceso está en marcha en países como Chile, Colombia y México.

Para que un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación sea efectivo, es requisito indispensable priorizar los programas a evaluar, considerando también el uso de los recursos escasos disponibles para la evaluación. Por tanto, los programas susceptibles a ser evaluados deben ser aquellos que además de generar valor público, por un lado no hayan sido evaluados en el pasado, o estén en momentos de ampliación.

Asimismo, los sistemas de incentivos a los gestores para lograr los resultados esperados, forman una parte importante del proceso de evaluación; se requiere de incentivos convincentes para que un sistema de evaluación y monitoreo se aplique de manera adecuada y para que la información resultante del seguimiento, así como los hallazgos producto de las evaluaciones, se utilicen en la práctica; esto es, que el hecho de contar con la información resultante del seguimiento y la evaluación, no es garantía de su uso.

De acuerdo con Mackay (2007), ningún gobierno crea un sistema de seguimiento y evaluación por sus valores intrínsecos, sino que lo hacen porque éstos apoyan de manera directa sus actividades básicas, tales como el sistema presupuestario, la planeación nacional, la formulación de políticas y desarrollo de programas, y la gestión de los ministerios (Secretarías de Estado), organismos, programas y actividades; y ofrecen información que apoya los informes de rendición de cuentas. Así, los sistemas de evaluación se vinculan de manera robusta con las reformas del sector público, entre las que destacan aquellas que están relacionadas con el *Presupuesto con base en Resultados*, la formulación de política basada en la evidencia, y la gestión basada en los resultados y para resultados.

La misma autora señala que se necesitan grandes y poderosos incentivos para que la función de un sistema de seguimiento se institucionalice de manera exitosa. En ese sentido se asume, que en un ambiente en donde los funcionarios públicos se concentran en tareas cotidianas de administración definidas en forma muy limitada y no están dispuestos a que se les impute la responsabilidad de su desempeño si no tienen alguna garantía de los recursos con los que cuentan, o si no tienen un control sustancial sobre los productos de sus actividades, entonces el ambiente resulta adverso para el sistema de monitoreo y evaluación. En estas circunstancias, es comprensible que éstos perciban el sistema de monitoreo y evaluación como algo irrelevante y como algo potencialmente injusto y amenazante más que de ayuda.

La naturaleza de los incentivos depende de la manera en que se prevé la utilidad de la información que el sistema de monitoreo y evaluación genera. Por ejemplo, si se pretende que el principal uso de la información sea la asistencia, entonces resulta importante la existencia de la cultura del servicio público; no obstante, si el sistema

de evaluación se conduce con fines de rendición de cuentas, entonces las partes interesadas, cuya demanda de la información del desempeño sería primordial, son los ministerios de hacienda, planeación y auditoría, y los congresos o parlamentos.

Ahora bien, si lo que se busca es un instrumento para el *Presupuesto con base en Resultados*, entonces los ministerios de hacienda así como otros ministerios centrales serían los interesados; y si se pretende que la información del seguimiento y la evaluación del desempeño sea un instrumento para apoyar la formulación y análisis de políticas basados en la evidencia, entonces es requisito indispensable la participación de todos.

El Cuadro de texto No.3, elaborado por Mackay (2007), presenta tres tipos de incentivos: premios, castigos y consejos. Los incentivos que se incluyen se han utilizado para ayudar a institucionalizar el seguimiento y evaluación en gobiernos de países desarrollados y en desarrollo. Por un lado, los premios ofrecen un refuerzo positivo y recompensas por llevar a cabo el seguimiento y evaluación del desempeño y utilizar sus resultados. Éstos pueden ser, por ejemplo, el reconocimiento público o incentivos financieros a los ministerios que aplican el sistema. Por su parte, los castigos comprenden penalidades a los ministerios o a los funcionarios públicos que no se comprometen con el desempeño, entre los que destacan las penalidades financieras a quienes no cumplen con implementar las recomendaciones de evaluación previamente acordadas. Por último, los consejos incluyen declaraciones de alto nivel de aprobación y apoyo en relación con la importancia del seguimiento y la evaluación; implican los esfuerzos dirigidos a despertar el interés en el sistema y la explicación de lo que los funcionarios del gobierno pueden encontrarle de provecho.

Cuadro de Texto No. 3 Incentivos para el Seguimiento y Evaluación del Desempeño SyE

PREMIOS	CASTIGOS	CONSEJOS
* Diplomas o premios -reconocimientos de alto nivel por las buenas y mejores prácticas de evaluación o de la gestión por resultados.	* Promulgar leyes, decretos o reglamentos que impongan el SyE.	* Declaraciones de alto nivel dadas por el presidente, ministros, directores de ministerios, diputados, etcétera.
* Enfoque colegiado de SyE entre los ministerios clave -ayuda a evitar una situación en la que un ministerio rival controle la información del S&E.	* Tener requisitos formales para la planeación, conducción e informe del SyE -crear un impulso organizacional si los ministerios están obligados a crear comités y otras estructuras formales para SyE.	* Declaraciones de la visión del gobierno acerca de las reformas del sector público, la buena gobernabilidad o los planes nacionales, que destacan los méritos del SyE.
* Incentivos de presupuesto para programas de alto desempeño- por ejemplo el fondo de instituciones de Chile-.	* Retener parte de los fondos de los ministerios o dependencias si no llevan a cabo el SyE.	* Repetición frecuente de mensajes de apoyo en las reuniones de ministros de alto nivel, jefes de departamento, y personal en general.
* La provisión de incentivos relacionados con el presupuesto de los ministerios o dependencias para mejorar el desempeño (premiar la información del SyE para demostrar desempeño) -por ejemplo, el ministerio de hacienda estipula mayor seguridad de financiamiento, envía estimados por medio de un marco de gastos a mediano plazo, acuerdos de recursos, presupuesto de cartera, presupuesto de programa.	* Alcanzar gran transparencia acerca del desempeño del gobierno y de los administradores publicando regularmente información sobre los objetivos, productos y calidad de servicios de todos los programas. Comparaciones de desempeño entre las jurisdicciones (estados, provincias, distritos, municipalidades) son efectivas en particular, para resaltar el buen o mal desempeño, destacar a los buenos actores y poner en evidencia a los malos.	* Seminarios o talleres de toma de conciencia con el fin de demostrar el SyE, ofrecer confianza acerca de su posibilidad de realización y explicar su contenido a los participantes.

PREMIOS	CASTIGOS	CONSEJOS
* Mayor autonomía de gestión para los programas que se desempeñen bien.	* Resaltar la información del SyE desfavorable en los informes al Parlamento o Congreso y difundirla ampliamente. Esto puede ser política y sumamente delicado para el gobierno.	* Uso de ejemplos reales del SyE influyentes para demostrar su utilidad y su eficacia en función de los costos.
* Resultados basados en productos o en efectos directos hace que el Banco Mundial (y otros donantes) otorguen préstamos a los gobiernos –por ejemplo, el préstamo del Banco en apoyo al programa Bolsa Familia de Brasil.	* Establecer metas de desempeño desafiantes pero realistas (por ejemplo, cada trimestre o cada año) que cada ministerio, dependencia y administrador de programa pueda cumplir.	* Explicar a los administradores y al personal cómo el SyE puede ayudarlos a ofrecer mejores servicios a sus clientes, los ciudadanos.
Recompensas por el cumplimiento de los requisitos del SyE formales (y para los SyE de alta calidad).	* Incluir indicadores de desempeño relevantes (productos, efectos directos) en las evaluaciones anuales de desempeño de los administradores.	* Dirigir algunas evaluaciones rápidas y evaluaciones de impacto con el fin de demostrar su utilidad.
* Financiamiento adicional a los ministerios para llevar a cabo SyE.	* Solicitar informes de excepción de desempeño cuando las metas no se alcanzan –requiere que áreas del programa expliquen el mal desempeño (Colombia).	* Conferencias y seminarios sobre sistemas de SyE con práctica recomendada en algunos ministerios en particular, en otros países, etcétera –demuestran lo que los sistemas de SyE pueden producir.

PREMIOS	CASTIGOS	CONSEJOS
* Manejo prudente de los hallazgos de evaluación –por ejemplo, proporcionando resúmenes ejecutivos de fácil interpretación, dirigidos a audiencias clave puede reducir la dificultad de acceso y asimilación de los resultados.	* Resaltar planeación de evaluación de mala calidad, sistemas de información, indicadores de desempeño, técnicas del SyE, informes del SyE –poner en evidencia desempeños deficientes (podrían hacerlo mediante una institución de auditoría suprema, un ministerio central como el de hacienda o la oficina del presidente, y tal vez, auditoría interna).	* Red de funcionarios que trabajan en SyE –ayuda a mostrar ejemplos de buena práctica del SyE en ministerios, demuestra su viabilidad y ayuda a incentivar los parámetros de calidad.
* Organización frecuente de reuniones de equipo (administradores y personal) del tipo “¿Cómo nos va?” para aclarar los objetivos, revisar el desempeño del equipo e identificar las formas de mejorarlo.	* Penalizar el incumplimiento de las recomendaciones de evaluación acordadas (Chile).	* Apoyo al SyE gubernamental mediante préstamos que los donantes multilaterales y bilaterales ofrecen a los gobiernos –resalta y promueve el SyE.
* Contratos por desempeño o pagos por resultados a los empleados públicos –es decir, recompensa directa por desempeño. Por ejemplo, los nuevos empleados públicos de alto nivel en Ceará (Brasil) reciben hasta 40% de su remuneración en forma de bono por desempeño, que se basa en el logro de las metas de los indicadores de desempeño.	* Llevar a cabo reuniones de municipalidades con el presidente y los ciudadanos para exhibir el buen o mal desempeño del gobierno (Colombia).	
* Incentivos para el personal –uso de experiencia en SyE como un criterio para la contratación, promoción y certificación.	* Involucrar a la sociedad civil en el SyE del desempeño gubernamental a como resultado presiones para un mejor desempeño y rendición de cuentas (Bangalore y Bogotá).	

PREMIOS	CASTIGOS	CONSEJOS
* Asistencia al programa de conducción del SyE –por medio de la oficina de asesoría, manuales y otros materiales, capacitación gratuita, comentarios acerca de los TdR, informes preliminares de evaluación, entre otros. Esto hace que sea más fácil (reduce los costos) llevar a cabo el SyE, y la utilización de los resultados.	* Utilizar mecanismos de rendición de cuentas como las tarjetas de informe ciudadano –publicitar el bajo desempeño de las dependencias gubernamentales.	
* Garantizar que los proveedores de datos –por ejemplo, en las dependencias– comprendan cómo se usan los datos y la importancia de ofrecer datos precisos y oportunos.	* Proporcionar retroalimentación ministerial sobre la calidad del asesoramiento en políticas –ofrece críticas a la asesoría de baja calidad (por ejemplo, una asesoría que no tiene una buena base de evidencias).	
* Capacitación para administradores y personal del programa, para analistas de presupuesto, con el fin de explicarles qué es el SyE y cómo usarlo para mejorar su trabajo.	* Instituir contratos por desempeño o pagos por resultados –penalizaciones directas por resultados pobres.	
* Identificación y realce de ejemplos de prácticas recomendables de planeación de la evaluación, de técnicas del SyE, de informes de evaluación –ofrecer modelos que otros pueden copiar fácilmente (pueden desempeñar este cometido, una institución suprema de auditoría, un ministerio central como el de hacienda o la oficina del presidente, y quizás, auditoría interna).		

PREMIOS	CASTIGOS	CONSEJOS
* Retroalimentación sistemática de los ministros sobre la calidad de la asesoría de políticas para cada informe enviado a los ministros. Brindar elogios y destaca la asesoría de buena calidad –por ejemplo, el ministerio de trabajo de Australia.		
* Una red gubernamental de funcionarios que trabajan en SyE ayudaría a dar identidad y apoyo a los evaluadores (quienes usualmente se sienten aislados dentro de cada ministerio o entidad) –por ejemplo, Australia, Canadá y Nigeria.		
* Apoyo financiero y asistencia técnica para el SyE gubernamental por parte de donantes multilaterales y bilaterales.		

Fuente: Incentivos para el SyE. Cómo Crear Demanda. Elaborado por: Keith Mackey. Independent Evaluation Group, World Bank. 2007.

5.3 INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS Y APLICACIONES DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

El éxito de aplicar la normativa presupuestaria, de acuerdo con Zapico (2001), depende en gran medida del acompañamiento de otras medidas complementarias que fomenten la adaptación del comportamiento de los principales actores en el proceso presupuestario. De ese modo no se estarían controlando las “cifras del gasto” sino las fuerzas de las presiones económicas y sociales; es decir, que es insuficiente formular normas y presupuestos muy restrictivos, si no se dispone de un modelo y una capacidad de gestión y control estratégico del gasto, que permita el alcance de metas y objetivos.

Siguiendo esta perspectiva, un buen sistema presupuestario debe orientarse básicamente a mantener el equilibrio fiscal y facilitar la asignación y uso de recursos de manera eficiente; en donde las iniciativas de reforma en el proceso presupuestario y control del gasto se centren en el diseño, consolidación de instituciones y normas presupuestarias, con mecanismos de transparencia y sistemas de redición de cuentas que actúen como dispositivos de credibilidad, compromiso y motivación para su cumplimiento por parte de los gestores públicos.

En pro de tales mecanismos y sistemas de responsabilidades, así como para evaluar la eficiencia operativa en la gestión de los programas presupuestarios, Shick (2001) sugiere una serie de medidas y de control presupuestario, que se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro de Texto No. 4 Niveles de disciplina y control presupuestario

NIVEL	Rol del departamento de presupuestos	Incentivos-sanciones	Otras condiciones
Disciplina fiscal agregada	* Diseño de un marco macro-económico a mediano plazo. * Proyección de escenarios presupuestarios. * Normas y límites de gasto (agregado y principales subtotales), déficit, deuda.	* Mecanismos de seguimiento y cumplimiento. * Sistemas de auto-corrección.	* Información, transparencia y difusión. * Apoyo político. * Capacidad (recursos y habilidades) en el Departamento de Presupuestos.

NIVEL	Rol del departamento de presupuestos	Incentivos-sanciones	Otras condiciones
Eficiencia en la reasignación de recursos	* Liderazgo estratégico de negociaciones y <i>trade offs</i>. * Consistencia con normas fiscales y prioridades de las políticas gubernamentales. * Normas sobre revisión y propuesta de ajustes en las políticas públicas.	* Fomento de evaluación de programas. * Inclusión de márgenes netos en los escenarios presupuestarios. * Iniciativa y alta participación. * Medidas compensatorias. - Relación presupuesto y resultado de los programas.	* Suministro de información sobre programas. * Apoyo político. * Recursos y habilidades.
Eficiencia en la gestión operativa	* Medición y control de resultados. * Sistemas de información. * Estados anuales.	* Descentralización. * Contratos presupuestarios. * Mecanismos de mercado.	* Apoyo político. * Recursos y habilidades.

Fuente: Elaborado por Zapico (2001), a partir de Allen Shick (2001).

Autores como Von Hagen (1993; 1998), quien clasifica los procesos presupuestarios de los países de la Unión Europea en los siguientes tres grupos, menciona que existe una correlación significativa entre la disciplina presupuestaria y los procesos dirigidos centralizadamente. Tales grupos se identifican como:

1. Los procesos dirigidos centralizadamente;
2. Los procesos dirigidos fragmentadamente; y,
3. Los procesos dirigidos por contratos o descentralizadamente.

Los procesos presupuestarios dirigidos centralizadamente se caracterizan por: i) tener un actor o agente principal, esto es, el Ministerio de Finanzas o el Primer Ministro, quien mantiene una posición predominante durante la formulación y

ejecución del presupuesto; ii) la política presupuestaria se basa en un marco plurianual macroeconómico; iii) la asignación de recursos se realiza esencialmente de arriba hacia abajo (*top down*), empezando por el establecimiento de una política presupuestaria con objetivos de gasto y déficit específicos, coherentes con el marco macroeconómico; iv) los ingresos y gastos para los próximos años se proyectan con cierto detalle; y v) en general existe un alto sentimiento de compromiso con la política de gasto y con los objetivos marcados por el gobierno.

El proceso presupuestario fragmentado, que se aplica en países como Irlanda y Grecia, se caracteriza por un sistema de decisiones basado en la acción colectiva del Consejo de Ministros, en donde no existe un único actor dominante. En éstos, las instrucciones y los criterios de elaboración de presupuesto son generales, y el compromiso y la credibilidad de las proyecciones presupuestarias son débiles y difusas. La elaboración del presupuesto es un proceso de abajo hacia arriba sin un firme compromiso político y con objetivos presupuestarios globales.

Los procesos presupuestarios descentralizados, tales como los que se aplican en los Países Bajos y Dinamarca, se caracterizan por aplicar un modelo guiado contractual que funciona de manera similar al centralizado, pero basado en un esfuerzo de negociación más que en un control central; no hay un actor principal, se cuenta con proyecciones detalladas y con un firme compromiso por acuerdos o contratos plurianuales.

Por otro lado, una visión general respecto a las reformas en el control del gasto (a nivel desagregado), se ha orientado a fomentar los criterios de mercado en la provisión de servicios, en el desarrollo de estilos y técnicas de gestión similar a la privada, y en reducir y hacer más eficiente la gestión pública.

Experiencias Internacionales e Iniciativas implementadas en los Países Miembros de la OCCDE

La mayoría de las iniciativas y estrategias orientadas a introducir una cultura de resultados y mayor competencia en la gestión pública -ya sea con el uso de contratos, conceder una mayor autonomía y transparencia en la gestión, o la combinación de ambos- han sido adoptadas de manera distinta en cada país, con diferente énfasis en el mercado. No obstante, las reformas se han orientado a incentivar una gestión pública que valora la eficiencia del gasto público (*Value for Money*), al tiempo de fomentar a una cultura enfocada hacia la calidad en la provisión de bienes y servicios públicos con definición de objetivos, medición de resultados y actividades, y el desarrollo de sistemas de información.

La definición de objetivos y medición de resultados no es una iniciativa nueva, sin embargo, desde su comienzo se ha pretendido que sean los centros gestores los que apliquen y utilicen los indicadores de resultados, y no sólo los Ministerios de Finanzas. La visión tradicional o ideal, es que la utilización de indicadores permita reasignar recursos desde actividades menos rentables a las más rentables, esto es, mejorar la toma de decisiones moviéndose del centro de atención, lejos de los insumos -¿cuánto dinero voy a recibir?- hacia resultados mensurables -¿qué puedo hacer con este recurso?- (Anderson, 2008).

Para 1991, los países de la OCDE dirigieron la medición de resultados hacia el cambio de la cultura de la gestión del gasto, más que a racionalizar el proceso de asignación de recursos. En éstos, los centros gestores se encargaron del diseño y la utilización de los indicadores en beneficio de la propia gestión del centro; esto es, motivando al directivo para que transformara su estilo de decisión y comportamiento de gasto, por una mayor consciencia del esfuerzo y productividad del mismo. Como puede advertirse, este es un estilo centralizado de los indicadores en el proceso presupuestario que puede provocar una reacción defensiva de los directivos y frenar el propio proceso de introducción de medidas de resultados.

En la actualidad y a partir del 2008, el principal método para controlar la gestión del gasto es considerar el presupuesto como un acuerdo de intercambio de recursos por autonomía y compromiso de eficiencia; de ese modo aumenta el compromiso del directivo con niveles de productividad predeterminados, aunado al cumplimiento legal en el proceso del gasto. Por tanto, el desempeño del presupuesto se puede combinar con una mayor flexibilidad para los administradores a cambio de una mayor rendición de cuentas por los resultados que les permita decidir la mejor manera de prestar servicios públicos (Anderson, 2008). Este sistema de presupuestación por contratos funciona bajo distintas denominaciones, tales como Planes Corporativos (Reino Unido); Contratos de Gestión (Nueva Zelanda); y Centros de Responsabilidad (Francia); todos éstos con distintos alcances.

Un sistema de presupuesto por resultados (u objetivos), requiere que la concesión de un aumento de recursos vaya unida a un aumento de los resultados obtenidos (o previstos). En general y de acuerdo con Zapico (2001), estos acuerdos de gestión pueden suponer la aceptación de algunos de los siguientes derechos y obligaciones:

Acuerdo de gestión:**Principales Derechos de las Agencias**

- Ajuste de la reglamentación financiera a las necesidades y naturaleza de la agencia, reflejados en los contratos de gestión.
- Reducción o flexibilidad del control a priori, vinculación más globalizada de créditos presupuestarios, cuantías netas y agregadas de gasto, y la aplicación de estándares de costos de productividad con énfasis en el gasto a la productividad.
- Mayor discreción para la distribución interna de créditos presupuestarios, es decir, más facilidad para transferir créditos en el tiempo, aplicación de precios por servicios públicos y libertad para utilizar los créditos generados; mayor libertad para usar los ahorros originados en un gasto menor a los límites impuestos por los servicios centrales.

Principales obligaciones de las Agencias

- Presentar un Plan estratégico con los principales objetivos y fuentes de financiamiento del centro gestor a largo plazo.
- Especificar objetivos operativos y medidas de resultados.
- Identificar claramente la asignación de responsabilidades en la agencia.
- Disponer de capacidad de gestión tales como sistemas de información, control y contabilidad de gestión; y garantizar la rendición de cuentas e informar sobre los resultados.

Fuente: Elaborado por Zapico (2001).

Los esfuerzos recientes para afinar el objetivo de las decisiones presupuestarias sobre resultados, implican el uso adecuado de la información basada en el desempeño por parte de actores clave del ciclo presupuestal, para que éstos informen sus decisiones relacionadas con la distribución de recursos y con la relación calidad/precio en el uso de los recursos públicos. Las principales características de la presupuestación basada en el desempeño, que de acuerdo con Manning (2008) la distinguen de los sistemas tradicionales de presupuesto, son: la mayor atención en el logro de los objetivos de los programas públicos y su alineación con las políticas de gobierno; y la importancia de mantener funcionarios responsables de los servicios —que con frecuencia se acompaña de un cambio en la naturaleza de los controles de gasto diferente de controles de insumo por objeto del gasto— hacia uno en el que los administradores son responsables tanto de los resultados como del uso de los insumos.

La información sobre el desempeño es imprescindible para lograr la vinculación entre los resultados y la presupuestación, alienta un mayor énfasis en la planificación, ofrece

una buena indicación de qué es lo que funciona y qué no, y mejora la transparencia mediante la aportación de más y mejor información a los legisladores y a la ciudadanía. No obstante, los países de la OCDE siguen enfrentándose a una serie de retos en el desarrollo y utilización de información sobre el desempeño en el proceso presupuestario, para medir los resultados, mejorar la calidad de la información, y persuadir a los políticos para utilizarlo en la toma de decisiones (Anderson, 2008).

El reporte reciente de la OCDE sobre la presupuestación basada en el desempeño, la define como el mecanismo que relaciona los recursos asignados a los resultados medibles en términos de productos y/o resultados, así como en las evaluaciones. También destaca que no existe un modelo único y no apunta a la diversidad de enfoques. De ese modo, la Presupuestación basada en Resultados se trata, de utilizar el presupuesto para fomentar el desempeño y no de una técnica específica como el presupuesto por programas o por productos (Scott, 2008).

Esta amplia perspectiva enfatiza el uso adecuado de la información sobre el desempeño por parte de los actores clave en cada etapa del ciclo presupuestario, para tomar decisiones informadas en lo que concierne a la distribución de los recursos y mejorar la eficiencia en el uso de los mismos.

Como se advierte, la definición sobre el desempeño es un concepto bastante simple: proporcionar información sobre si los programas, agencias y proveedores de servicios públicos están haciendo el trabajo que de ellos se requiere de manera eficaz y eficiente; no obstante, Anderson (2008) presenta una serie de implicaciones a considerar. Primero que nada, el autor observa que gran parte de la información del desempeño no encuentra su camino en los documentos presupuestarios. Si los gobiernos quieren utilizar la información del desempeño en la ejecución del presupuesto, tienen que encontrar la manera de integrar el proceso y no sólo el papeleo. Asimismo, no existe una única norma acordada acerca de la definición para la ejecución del presupuesto, ni del tipo de información que debe incluir o de la etapa del proceso presupuestario de cuando debería ser introducido.

También menciona que los gobiernos deben decidir si la información sobre el desempeño habrá de utilizarse para la toma de decisiones respecto a la asignación de los recursos y en su caso cómo hacerlo dado que no existe un modelo único de la ejecución del presupuesto. Incluso cuando los países han adoptado modelos similares, han utilizado diversos enfoques para su aplicación y los han adaptado a sus propias capacidades, culturas y prioridades nacionales.

Respecto al informe presupuestario, Anderson (2008) indica que éste simplemente incluye la información del desempeño que se presenta en los documentos

presupuestarios del gobierno, o en otro tipo de documentos, y ésta puede incluso referirse a los objetivos, resultados, o ambos, y se incluye como información de base para la rendición de cuentas y el diálogo con los legisladores y los ciudadanos en las cuestiones de política pública. En ese sentido, la información sobre el desempeño no está destinada a desempeñar un papel en la toma de decisiones y no lo hace; por tanto, en la ejecución del informe presupuestario los recursos están indirectamente relacionados con propuestas para el futuro desempeño o de resultados anteriores, pero no determina la cuantía de los recursos asignados y no tiene un peso predefinido en las decisiones.

En el mismo sentido, Scott (2008) menciona que para mejorar la presupuestación basada en el desempeño es necesario realizar un cambio de enfoque en el control de los insumos hacia el control de los resultados. También argumenta –así como el documento de la OCDE– que los resultados son tan insatisfactorios como los indicadores de desempeño, dado que pueden introducir distorsiones en donde los resultados son una meta de desempeño deseable, en vez de desempeño obtenido.

De acuerdo con lo observado por este mismo autor, las lecciones a partir de tal experiencia nos dicen que, en primer lugar, los resultados son un concepto de desempeño difícil de operar en muchas áreas importantes del gobierno, en tanto que los productos y servicios se mantengan como tema principal, y como ejemplo menciona un detallado examen realizado sobre los indicadores de desempeño utilizados en diversos países, en donde se observa que los productos –llamados *resultados intermedios*– o los indicadores de proceso (e incluso los insumos) son la respuesta a las dificultades prácticas de utilizar los resultados como indicadores de desempeño. La experiencia derivada de la aplicación de la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno de los Estados Unidos (Government Performance and Results Act), ha mostrado evidencia de ello. Los problemas de muchos indicadores de desempeño se muestran en el reporte elaborado por la *Australian National Audit Office*, órgano de fiscalización del gobierno de Australia¹.

Por su parte, Barry Anderson (2008) menciona que las principales razones por las que los países de la OCDE iniciaron la reforma presupuestaria, se pueden abreviar en tres categorías: 1) controlar el gasto y mejorar la asignación y uso eficiente de

¹ *La Australian National Audit Office (ANAO) es la Oficina General del Auditor Nacional del Parlamento y del Gobierno de Australia. informa directamente al Parlamento, pero depende administrativamente del Primer Ministro y del Gabinete. El Auditor General es responsable, de acuerdo con la Ley de Auditoría de 1997, de proporcionar servicios de auditoría al Parlamento y las entidades del sector público. http://www.anao.gov.au/uploads/documents/ANAO%20_Audit_Work_Program_July2009.pdf*

los fondos; 2) mejorar el desempeño del sector público; y 3) mejorar la rendición de cuentas a los políticos y a la ciudadanía.

Este mismo autor menciona, que el presupuesto tiene que ser elaborado de tal forma que sea posible observar para qué es asignado el dinero y si su uso produce los resultados deseados; por ejemplo, el Ministerio de Salud en Nueva Zelanda había centrado la asignación de fondos a las unidades administrativas, en tanto que en la actualidad incluye tareas tales como la vacunación de un determinado número de pacientes. Algunos países, como Australia, los Países Bajos, Nueva Zelanda, y el Reino Unido, han cambiado sus estructuras presupuestarias para centrarse en los resultados. Otros, como Canadá y los Estados Unidos, han preferido mantener la estructura del presupuesto actual y añadir información sobre el desempeño en documentos complementarios a la legislatura. Si bien existen fuertes indicios de que la transparencia ha aumentado, la información no es un fin en sí mismo. La idea es contar con información objetiva que se utilice para tomar decisiones acerca de políticas, programas y asignación de recursos.

Con el fin de proporcionar sugerencias que pueden ayudar a los gobiernos en el *diseño de sistemas de ejecución del presupuesto*, así como para que *implementen la ejecución del presupuesto*, Anderson (2008) señala la importancia de considerar los siguientes puntos:

- Adaptar el enfoque para el contexto político nacional, ya que no hay un modelo de la ejecución del presupuesto.
- Tener claro los objetivos de la reforma del Estado y claramente a todos los participantes en el proceso de inicio.
- Considerar la forma en que el presupuesto de los sistemas existentes puede ser alineado para encajar con el enfoque de desempeño.
- Integrar la información sobre el desempeño en el proceso presupuestario, pero evitar los sistemas de gobierno que vinculen estrechamente los resultados de desempeño para la asignación de recursos.
- Diseñar reformas con el usuario final en mente.
- Involucrar a los principales interesados en el diseño de las reformas.
- Desarrollar un conjunto común de la planificación gubernamental y marco de presentación de informes.
- Desarrollar y utilizar diferentes tipos de información sobre el desempeño.
- Hacer evaluaciones independientes de información sobre el desempeño que sean sencillas y entregadas de manera oportuna.
- Desarrollar incentivos para motivar a los funcionarios públicos y a los políticos para cambiar su comportamiento.

- Buscar un enfoque de aplicación adecuado al conjunto de la gestión pública y estructuras institucionales.
- Permitir la flexibilidad en la aplicación.
- Obtener el apoyo de políticos y dirigentes administrativos.
- Desarrollar la capacidad del ministerio de finanzas y el gasto de los ministerios.
- Centrarse en los resultados, no sólo en los productos.
- Tener objetivos precisos, medir y monitorear el progreso hacia el logro de ellos.
- Garantizar un buen conocimiento del programa base.
- Limitar el número de objetivos, pero utilizar muchas medidas.
- Hacer que los sistemas de información se comuniquen unos con otros.
- Promover la organización transversal de la cooperación.
- Enfatizar la consulta y la propiedad.
- Considerar cómo los cambios a las normas presupuestarias pueden influir en el comportamiento, para bien o para mal.
- Adaptar los enfoques de reforma a los cambios circunstanciales.
- Mejorar la presentación y la notificación de información sobre el desempeño.
- Reconocer los límites de la información sobre el desempeño.
- Recordar que el viaje es tan importante como el destino.
- Gestionar las expectativas.

En el mismo sentido y de acuerdo con Graham Scott (2008), los intentos para implementar una presupuestación basada en el desempeño tienen en común: la intención de incrementar la influencia del análisis de las políticas, el respaldo de las decisiones estratégicas, y la información sobre el desempeño en el sistema presupuestario.

Scott (2008) señala que muchos de los líderes de la presupuestación basada en el desempeño a lo largo de los últimos 20 años, han sido los gobiernos estatales y nacionales que tienen un ministerio de finanzas con amplios poderes que encabezan a los ministerios efectivos (Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Victoria, Chile); aunado a que, los gobiernos que no condujeron una mejora en el desempeño fuera del ministerio de finanzas, hicieron uso de otras plataformas para sus iniciativas. Ejemplo de ello son: la iniciativa de *Los Próximos Pasos* en el Reino Unido (*Next Steps*); el programa *Sinergia* en Colombia; los acuerdos para mejora del desempeño en Kazajistán; los procesos de descentralización y devolución en muchos países entre los que se incluye Vietnam; reforma a la gestión bajo el nombre de “reinversión” en los Estados Unidos; y las iniciativas para la introducción de la Tecnología de la Información en muchos gobiernos estatales y locales. Asimismo señala que en cualquier gobierno existe un límite para la injerencia del Ministerio

de Finanzas sobre la especificación del desempeño, el suministro de servicios y la evaluación del trabajo de las demás dependencias o ministerios; y aunque los ministerios de finanzas con mayores poderes llegarán más lejos que aquellos con pocas facultades, el que el ministerio de finanzas trate de extender sus facultades sobre los demás, no es una receta recomendable para lograr una amplia mejora en el desempeño. En cambio, es fundamental e imprescindible el que realice con excelencia su tarea, la cual se deriva de la presupuestación y la política fiscal. Ésta es su labor primordial, y lo que haga para mejorar el desempeño, debe caber dentro de esta tarea.

Finalmente, el enfoque de la presupuestación basada en el desempeño, de acuerdo con Scott (2008), debe centrarse en el propio desempeño del proceso presupuestario, más allá de las consideraciones sobre su contribución a otros sistemas de gestión gubernamental; por tanto, se puede aseverar que los supuestos aceptados acerca de los indicadores de desempeño de un sistema presupuestario son: a) el control del gasto agregado en relación con la estabilidad macroeconómica y la carga del estado sobre los sectores productivos de la economía; b) la distribución según las prioridades expresadas por la sociedad; y c) la eficiencia en la implementación de las políticas gubernamentales.

5.4 EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS: EXPERIENCIAS EN AMÉRICA LATINA

En la actualidad, la presupuestación basada en resultados en Latinoamérica ha mejorado significativamente el desempeño de programas prioritarios y la lógica en los mecanismos de asignación de recursos. Atendiendo demandas internas y externas, los países de la región han logrado progresos importantes a través de la aprobación de leyes (como por ejemplo en México y Chile), de reformas a las Constituciones (como en los casos de Colombia y México), así como de la inversión de cantidades importantes de recursos en las bases administrativa y técnica (como en Chile y México).

No obstante, los gobiernos latinoamericanos enfrentan riesgos y retos comunes, entre los que destacan: desarrollo de medidas del desempeño sólidas y fáciles de entender; encontrar formas de integrar esta información en procesos presupuestales demasiado rígidos, junto con la información financiera tradicional; proporcionar a quienes toman decisiones la cantidad y tipo de información precisos en forma oportuna; y la creación de incentivos para usar esta información en la toma de decisiones presupuestarias y para mantener las reformas.

Las legislaturas en algunos de los países de la región han notificado sobrecarga de información, en donde las administraciones proporcionan demasiados indicadores que no “dicen nada” importante sobre los programas y que en realidad dificultan el análisis y la priorización. Tal es el caso en donde los indicadores son netamente financieros o de función administrativa, no así de estrategia o de gestión. Por una parte, los actores presupuestales algunas veces requieren más información sobre el desempeño (p. ej. Chile); en tanto que por la otra, los gobiernos tienen demasiados indicadores e información sobre el desempeño que no han sido estratégicamente seleccionados y que carecen de la calidad requerida para esta clase de uso (p. ej. Colombia).

En el caso de Chile, Mackay (2007) menciona que el sistema se puede evaluar a partir de los tres criterios que determinan un sistema de seguimiento y evaluación exitoso: alta utilización, seguimiento y evaluación de buena calidad, y sostenibilidad². Sin embargo, lo que falta en esta lista es la utilización de la información por parte de los mismos ministerios y dependencias (excepto por los cambios en los programas que el Ministerio de Hacienda les impone). La evidencia disponible acerca de la calidad de la información del seguimiento y de las evaluaciones realizadas por los sistemas de seguimiento y evaluación, indica que la calidad es bastante adecuada y que la información es muy confiable, pero no más que eso. Aunque se realice la verificación de los datos y algunas auditorías, no existe un enfoque sistemático para emprender auditorías de los datos de la información del desempeño. Con la finalidad de explicitar fácil y detalladamente esta situación, se anexa una lista que la misma autora destaca acerca de las fortalezas y desafíos del sistema de seguimiento y evaluación en Chile, altamente relacionado con el Presupuesto con base en resultados.

2 *La información del seguimiento y evaluación se utiliza intensivamente en el análisis del presupuesto y en la toma de decisiones; para imponer a los ministerios y dependencias mejoras en sus programas; y para informar al Congreso y a la sociedad civil sobre el desempeño del gobierno.*

Fortalezas y desafíos del sistema de Seguimiento y Evaluación (SyE) de Chile

Fortalezas	Desafíos
• Enfoque “progresivo” del SyE. • Las evaluaciones se llevan a cabo en forma externa dentro de un proceso totalmente transparente, además otros ministerios y el Congreso las consideran muy confiables. • Toda la información del SyE es de conocimiento público y se envía al Congreso. • El sistema de SyE está ligado a las necesidades de información del Ministerio de Hacienda, especialmente para efectos del proceso presupuestario. • El presupuesto utiliza gran cantidad de información del SyE. • La información de desempeño se utiliza para establecer las metas de desempeño para ministerios y dependencias, las cuales son ampliamente logradas. • El Ministerio de Hacienda utiliza los hallazgos de la evaluación para imponer cambios en la gestión de los ministerios y dependencias. • El Ministerio de Hacienda da seguimiento de cerca al uso que se le da a sus hallazgos de evaluación.	• Existe disparidad en la calidad de las evaluaciones realizadas, tal vez debido al costo y las limitaciones de tiempo que establece el Ministerio de Hacienda. • Probablemente Chile no esté gastando suficiente dinero en evaluaciones. • Los ministerios sectoriales utilizan muy poco los hallazgos de las evaluaciones debido al poco sentido de propiedad de éstos. • Ausencia aparente de incentivos en los ministerios y dependencias para que puedan llevar a cabo sus propias evaluaciones.

Fuente: Mackay, K (2007). Cómo Crear Sistemas de Seguimiento y Evaluación que contribuyan a un Buen Gobierno. Banco Mundial & Independent Evaluation Group IEG.

En cuanto al segundo ejemplo mencionado, esto es, el caso de Colombia, Mackay (2007) advierte que los principales componentes de su sistema de seguimiento y evaluación, denominado SINERGIA, son el subsistema de programación y gestión

por objetivos y resultados (SIGOB), que registra metas, estrategias y montos; y la evaluación propiamente dicha, que es de tres tipos: impacto riguroso, institucionales, y de gestión. El sistema de Colombia también puede evaluarse con base en los tres criterios de un sistema de seguimiento y evaluación exitoso: gran utilización, buena calidad y sostenibilidad. El siguiente cuadro de texto incluye las fortalezas y desafíos del Sistema de seguimiento y evaluación en Colombia, y cuya información no está del todo utilizada para la planeación y presupuesto de los dos ministerios responsables del presupuesto nacional.

Fortalezas y desafíos del sistema de Seguimiento y Evaluación (SyE) de Colombia

Fortalezas	Desafíos
• Muy alto nivel de utilización del subsistema de seguimiento por el presidente y su despacho. • Información de desempeño utilizada para establecer metas de desempeño para los ministros, sus ministerios y dependencias. Informe público acerca del logro de las metas de desempeño, y cuando no se logran, los gerentes tienen que dar explicaciones públicas de lo sucedido. • Las evaluaciones se llevan a cabo en forma externa en un proceso transparente, otros ministerios y el Congreso las consideran muy verosímiles. • Las evaluaciones se planean y se llevan a cabo dentro de un enfoque de colaboración, en las que participan el departamento de planeación y los ministerios y dependencias sectoriales. • Toda la información del SyE se hace pública y se remite al Congreso.	• Las direcciones de presupuesto y planeación del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda utilizan muy poco la información del SyE. • Preocupaciones acerca de la credibilidad de los datos de seguimiento que ofrecen los ministerios sectoriales y las dependencias. • Excesiva dependencia sobre el financiamiento de los donantes para la agenda de evaluación.

Fuente: Mackay, K (2007). Cómo Crear Sistemas de Seguimiento y Evaluación que contribuyan a un Buen Gobierno. Banco Mundial & Independent Evaluation Group IEG.

A pesar de los retos, los beneficios potenciales que se generan con el uso de la información del desempeño en el proceso presupuestal son significativos, ya que el énfasis puesto en los resultados alienta a su vez un mayor énfasis en la determinación transparente de objetivos en la planeación, y proporciona información sobre lo que está y no está funcionando. Es de señalar que los Congresos continúan exigiendo resultados (y la información para evaluarlos) y que también lo hace la ciudadanía, sobre todo por los impuestos que paga.

A continuación se presenta una breve semblanza sobre los cambios en materia de *Presupuesto con base en Resultados* en Chile y Perú como países pioneros en información del desempeño e implementación del presupuesto y gestión por resultados, y Colombia como ejemplo de reformas constitucionales que apuntan hacia el PbR.

Chile

El proceso iniciado en Chile desde mediados de la década de los años noventa, contiene muchos de los elementos y características de otros importantes procesos que han venido experimentando diferentes países –en especial los países miembros de la OCDE–, y de manera preponderante, el rol que cumple la gestión presupuestaria y los instrumentos de evaluación y control del desempeño que éstos utilizan.

La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile desarrolló e implementó diferentes instrumentos con el objeto de mejorar la gestión de los servicios públicos, y hacer más transparente el análisis y la formulación de los presupuestos, orientado cada vez más por los resultados de sus acciones, programas y proyectos. El desarrollo de este enfoque tiene un fuerte impulso a partir del 2000, lo que hasta ahora ha permitido disponer de un sistema de evaluación y seguimiento del desempeño de la gestión presupuestaria, retroalimentando el ciclo de toma de decisión.

En 2005, el sistema de control de gestión ligado al presupuesto comprendía instrumentos tales como: indicadores de desempeño; evaluaciones de programas e institucional -comprehensiva del gasto-; formato estándar de programas al presupuesto; programas de mejoramiento de la gestión vinculado a un pago por desempeño a los funcionarios públicos; y balances de gestión integral (Guzmán, 2005). Estos instrumentos, además de estar integrados al proceso presupuestario, generaron una sinergia importante derivada de los elementos conceptuales de sus diseños y de los procedimientos de ordenamiento para su implementación. Dichos instrumentos de evaluación y control fueron renovados y mejorados en el 2008, quedando de la siguiente manera (Berner, 2008):

- Indicadores de desempeño (1993)
- Evaluación de programas (1997)
- Balances de Gestión Integral (1997)
- Definiciones Estratégicas (2001)
- Evaluación de Instituciones (2002)
- Presentación Estándar de Programas al Presupuesto (2000), y a partir de 2008, con entrega de asistencia técnica.
- Fondo de Modernización de la Gestión Pública (2008)
- Mecanismos de Incentivo Institucional:
 - ❖ Programas de Mejoramiento de gestión (1998)
 - ❖ Ley Médica (2003)
 - ❖ Metas de Eficiencia Institucional (2007)

En principio, los indicadores miden cómo evoluciona el desempeño de los principales productos de una institución pública a lo largo del tiempo. Estas mediciones se realizan a través de diferentes dimensiones de evaluación (eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio) y en diferentes ámbitos de control (proceso, producto y resultado); bajo los principios de relevancia, verificación y costo razonable.

La evaluación de programas, que funciona bajo los principios de independencia, transparencia, técnica, oportunidad y eficiencia, incluye la evaluación de programas gubernamentales (1997), y la evaluación de impacto (2001). La primera analiza la consistencia de los objetivos, aspectos de organización, y gestión y resultados a nivel de producto (cobertura, focalización, entre otros); en tanto que la segunda, además de lo anterior, permite evaluar resultados intermedios y finales en los beneficiarios, utilizando grupos de control y técnicas econométricas.

La evaluación de instituciones –que incluye a una o más- implica la evaluación comprehensiva del gasto (2002), abarcando aspectos de su diseño institucional, consistencia con las definiciones estratégicas, y aspectos de gestión organizacional y de resultados; en tanto que la evaluación del proceso, incluye:

- Selección de Programas/Instituciones
 - ❖ Selección de Evaluadores
 - ❖ Preparación de Antecedentes
 - ❖ Capacitación y Preparación de Marcos Lógicos Preliminares
- Evaluación
 - ❖ Resultados
 - ❖ Recomendaciones
- Envío al Congreso

- Compromisos Institución / Ministerio de Hacienda
 - ❖ Acciones Específicas
 - ❖ Plazos
 - ❖ Seguimiento

Por su parte, para la presentación de iniciativas al presupuesto, los Ministerios hacen la postulación con base en la matriz del Marco Lógico, y el análisis del diagnóstico justifica la creación o ampliación de un programa. El Ministerio de Hacienda propone programas a financiar con base en calidad técnica y prioridades gubernamentales; el Presidente toma la decisión final, y se realiza un proceso de asistencia técnica para el diseño de los programas financiados que requieren de perfeccionamiento.

En cuanto al balance de gestión integral, que inició en 1997 por un acuerdo entre el Ejecutivo y el Congreso, y que para el 2003 quedó establecido en la Ley de Administración Financiera del Estado, se concibe como un mecanismo de transparencia y cuenta pública a través del cual las dependencias reportan su desempeño contra metas, compromisos y recursos establecidos, en concordancia con otros mecanismos de control de gestión tales como indicadores de desempeño y evaluación de programas, y con las regulaciones presupuestarias. Toda esta información se reporta a través de un formato definido por el Ministerio de Hacienda, el cual se distribuye al congreso y se pone a disposición de la ciudadanía.

Finalmente, los mecanismos de incentivo que se utilizan como refuerzos al cumplimiento de objetivos y metas, incluyen: a) incentivos de tipo individual que se pagan a un porcentaje de funcionarios de cada estamento asociado al resultado del proceso de evaluación del desempeño; b) incentivos de tipo colectivo, que se pagan a grupos o unidades de trabajo dentro de una institución, generalmente asociados al cumplimiento de metas de gestión del grupo de trabajo; y c) los incentivos de tipo institucional, que se pagan a todos los funcionarios o a todo un estamento de un servicio, generalmente asociados al cumplimiento de metas comunes de gestión institucional.

De los aspectos pendientes en Chile, destacan el mejorar la disponibilidad de información para efectuar mediciones del desempeño; en especial, identificando las líneas bases de los programas y acciones públicas, y creando, reordenando y perfeccionando los sistemas de información para futuros seguimientos y evaluaciones; continuar con la tarea de perfeccionar la pertinencia de los indicadores de desempeño, centrándose en los aspectos más relevantes del desempeño institucional; profundizar el uso de la información de desempeño en las instituciones; continuar con el fomento al desarrollo y perfeccionamiento de los sistemas de seguimiento y monitoreo, y el uso de la información en los procesos de toma de decisiones institucional; y continuar fomentando el uso de la información de desempeño por parte de los representantes del Congreso Nacional (Guzmán, 2005).

Perú

En los últimos 10 años, Perú desarrolló diversos sistemas de información y variados instrumentos de gestión para fortalecer la administración financiera gubernamental, y para diseñar e implementar políticas públicas más eficaces y eficientes.

Durante 2004 se desarrollaron diversas iniciativas de mecanismos de control y seguimiento de la ejecución física y financiera, así como también de evaluaciones de impacto -sobre todo de los principales proyectos de desarrollo financiados por la cooperación internacional-. A finales del mismo año, se empezó a hablar del diseño e inicio de la implementación de un sistema de monitoreo y evaluación, con carácter obligatorio, y con un ente rector o unidad coordinadora. No obstante, durante los años 2005 y 2006 se presentaron problemas a nivel de cobertura institucional y de instrumentos de evaluación. Con la iniciativa del Presupuesto por Resultados –contenida en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007- se renuevan los procesos sistemáticos de monitoreo y evaluación, integrados orgánicamente en el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público (Shack, 2008).

En este contexto y ante la necesidad de contar con un Estado con la capacidad de proveer de manera eficaz, oportuna, eficiente y con criterios de equidad, los bienes y servicios públicos; y considerando que el presupuesto es el principal instrumento de programación económica y financiera en vías de consolidación, se planteó la introducción progresiva -a partir del año fiscal 2007- del presupuesto por resultados, el cual está basado, según la Ley Anual de Presupuesto, en la programación estratégica y medición del desempeño, en el sistema de evaluación, y en la evaluación por monitoreo participativo del gasto (Shack, 2008).

Este sistema es un instrumento que tiene como objetivo proveer información oportuna, confiable y pertinente que ayude a decidir cómo asignar y ejecutar los recursos escasos, a fin de maximizar el bienestar social; es decir, asegurar que la provisión de los bienes y servicios públicos se lleve a cabo con eficiencia, eficacia, equidad y orientación al usuario. Este sistema contribuye a propiciar una mejora en la gestión y operación del Estado; mejora la transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública; y mejora los mecanismos de retroalimentación del proceso de planeamiento y presupuesto, a fin de lograr una mejor armonía y articulación de los mismos.

En el siguiente cuadro (Cuadro de texto No. 5) se muestran de manera cronológica los cambios y avances en Perú, sobre la normativa asociada al Monitoreo y Evaluación del Gasto Público.

Cuadro de Texto No. 5 Normativa asociada al Monitoreo y Evaluación del Gasto Público en Perú

Año de publicación	Descripción:
2000	Se crea el Sistema Nacional de Inversión Pública, con la finalidad de optimizar los Recursos Públicos destinados a la inversión.
2000	Resolución Ministerial mediante la cual se aprueba la Directiva para la Evaluación de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales 2001-2005.
2001	Resolución Ministerial mediante la cual se aprueba la Directiva para la Formulación de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales y los Planes Estratégicos Institucionales para el Período 2002-2006.
2002	Se dicta la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, en la cual se establece que la gestión y el uso de los recursos públicos deberá ser sometida a la medición del cumplimiento de las funciones asignadas y la obtención de resultados, los cuales serán evaluados periódicamente
2002	Se suscribió el Acuerdo Nacional, en donde se establecieron 29 Políticas de Estado como base para la transición y consolidación de la democracia, la afirmación de la identidad nacional y el diseño de una visión compartida del país a futuro.
2004	Resolución Directoral mediante la cual se aprueba la Directiva que establece el registro de Información de inicio para la implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público.
2004	Decreto Supremo en el cual se establecen disposiciones para la mejora de la calidad del gasto público y crear un Sistema de Seguimiento y Evaluación de Gasto Público.
2004	Se promulga la Ley 28411, en la cual se establecen los principios, así como los procesos y procedimientos que regulan el Sistema Nacional de Presupuesto.
2005	Se crea el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), mediante la Ley N° 28522.
2006	Se emite la Resolución Directoral con la cual se aprueba el Instructivo del Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo del Sistema Nacional de Inversión
2006	Se dicta la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007, en la cual se establece la aplicación de la gestión presupuestaria basada en resultados.
2007	Mediante Decreto Supremo se definen y establecen las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento para las entidades del gobierno Nacional.

Fuente: Shack, N. (2008). Diario oficial "El Peruano".

La Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007 establece la aplicación de la gestión presupuestaria basada en resultados, promoviendo la incorporación de instrumentos tales como la programación presupuestaria estratégica, metas físicas, indicadores de resultados y el desarrollo de pruebas piloto de evaluación. Se establece que la Dirección Nacional de Presupuesto Público, en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros, establezcan las metas físicas nacionales, regionales y locales a alcanzar para las actividades prioritarias. En esta ley se considera que están en la fase de evaluación presupuestal, nuevos instrumentos de aplicación a la evaluación de los programas piloto sobre la gestión de resultados. Estas evaluaciones son utilizadas para realizar correctivos en los procesos o en la gestión de los programas seleccionados.

Asimismo, se indica que los gobiernos regionales y locales deben iniciar el desarrollo de la Programación Estratégica y los indicadores de desempeño, a fin de aportar información para la gestión basada en resultados. La ley también establece, de manera experimental, los instrumentos para el Monitoreo Participativo de Gasto en el nivel descentralizado, autorizando a la Dirección Nacional del Presupuesto Público a crear una unidad especial para la elaboración del Plan de Trabajo en un plazo de dos meses, el cual incluirá los instrumentos a ser desarrollados, los plazos y los mecanismos a través de los cuales se evaluarán los avances de su implementación.

Del mismo modo, se dispone que la Programación Presupuestaria Estratégica de todo el Sector Público Peruano se introduzca en el proceso de programación del presupuesto 2008 como instrumento específico orientado a la articulación de los planes estratégicos sectoriales e institucionales, con la advertencia de que los indicadores de resultados son de uso obligatorio para las entidades del gobierno Nacional, Regional y Local (Shack, N, 2008).

Con la creación del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público (SSEGP) el Perú se enmarca dentro del nuevo paradigma de la Administración por Resultados, aplicada a los sistemas de información para la toma de decisiones en la gestión gubernamental. Con éste, se supone entender las intervenciones públicas en términos de los bienes y servicios que se proveen, y de su impacto sobre el bienestar de la población. Un aspecto fundamental en el diseño del sistema tiene que ver con el uso que se le dé a la información generada. Las experiencias más exitosas de implementación de sistemas de seguimiento y evaluación del gasto público, han sido aquellas en las que se ha desarrollado un vínculo con los procesos de elaboración y discusión presupuestaria, tomando como marco conceptual el modelo de Presupuesto por Resultados (Shack, 2008).

El modelo articula los procesos de planeamiento, programación, presupuestación y evaluación, de modo tal que sea posible generar mejoras en la asignación de los recursos públicos, en función al resultado de las evaluaciones. Desde esta perspectiva, la evaluación realizada como fase del proceso presupuestario servirá de elemento proveedor de información clave, para la reprogramación del gasto en el siguiente ejercicio presupuestal.

Colombia

A raíz de las restricciones fiscales que enfrentó Colombia desde 1998, los gobiernos locales han enfrentado fuertes limitaciones presupuestales para llevar a cabo las políticas públicas. Asimismo, dos décadas de reformas estructurales generaron crecientes presiones de gasto sin una correspondencia de proporciones similares por el lado de los ingresos, y produjeron modificaciones en las instituciones presupuestarias que aseguraran a un mismo tiempo los equilibrios fiscales y el cumplimiento de las funciones gubernamentales (Castro, 2005).

En ese contexto, y frente a las reformas estructurales, políticas y macroeconómicas que caracterizaron el proceso de modernización de las últimas décadas, resalta la importancia de las reformas dirigidas a introducir instrumentos gerenciales y/o a adecuar los existentes en el Estado para mejorar los procesos de planeación, presupuestación y ejecución de las políticas y el gasto públicos.

Estas reformas al modelo de gestión, cuyo objetivo es obtener mejores resultados en la administración pública, y en los resultados logrados en lo que se sustenta la credibilidad de las instituciones políticas y la confianza de los ciudadanos en el Estado, implicó también acciones de modernización enfocadas a incrementar las capacidades institucionales, así como con instrumentos adecuados para dar seguimiento y evaluación a las políticas, y controlar los resultados del gasto público.

Desde su institucionalización, la función de evaluación en Colombia ha experimentado dos momentos de reforma. En la primera (1994-2001), se desarrolló el marco conceptual, legal e instrumental básico de la función de evaluación; se incorporaron prácticas de gestión por resultados en la administración central; y se introdujo la utilización continua de indicadores de gestión, así como algunas herramientas de planeación por objetivos y resultados en las entidades del gobierno central.

No obstante, tales avances no lograron que las reformas afectaran los procesos de presupuestación, ni tampoco establecer un vínculo efectivo entre las etapas de planeación y evaluación de las políticas y el gasto. De hecho, se desató una aguda

crisis fiscal en donde las mayores asignaciones presupuestales no se tradujeron necesariamente en un mejoramiento proporcional de los principales indicadores sociales y sectoriales.

El siguiente período de reformas a la función de evaluación dio inicio en 2002 y actualmente continúa vigente. Este se enmarcó en un ambicioso proceso de modernización del Estado y se ha orientado bajo un enfoque de respuesta a las necesidades de contribuir a la sostenibilidad fiscal, mejorar la calidad del gasto público y hacer más transparente y eficiente la asignación del presupuesto (Castro, 2006). La reforma a la función de evaluación y seguimiento en Colombia buscó asegurar el logro de tres objetivos:

- Contribuir a mejorar la eficacia y el impacto de las políticas, programas e instituciones.
- Incrementar la eficiencia y transparencia en la programación y asignación de los recursos.
- Estimular la transparencia en la gestión pública, incorporando de manera activa el control de la ciudadanía.

Para lograrlo se propuso:

- Establecer un vínculo permanente y progresivo entre los procesos de planeación, presupuestación, ejecución y evaluación, que permita cerrar el ciclo de la gestión del Estado, mejorar estos procesos y asegurar la coordinación interinstitucional entre los encargados de cada instancia.
- Facilitar y estimular la participación y el control de la ciudadanía poniendo a su disposición la información sobre los resultados de las políticas y programas del gobierno.
- Mejorar la calidad de la información sobre seguimiento y evaluación, y hacerla accesible, oportuna y confiable.
- Desarrollar la capacidad de evaluación de las entidades del sector público.
- Fortalecer la institucionalidad del Sistema Nacional de Evaluación, precisando su ámbito de injerencia y objeto de evaluación, así como las responsabilidades de cada uno de sus participantes.

Con base en esta reforma, el Sistema Nacional de Evaluación opera teniendo en cuenta los siguientes lineamientos de política:

- Adopta un modelo de gestión centrado en el seguimiento y la evaluación de los resultados de las políticas y programas (nivel macro-institucional), a diferencia de los aspectos operativos y administrativos de las entidades (nivel mezo-institucional). Estos últimos estarán en manos de los ministerios y departamentos administrativos como cabezas sectoriales.
- Establece un esquema de contractualización, en el que los gerentes públicos asumen compromisos sobre resultados verificables y exigibles, respetando la autonomía de las entidades.
- Funciona con base en un esquema que genera incentivos al interior de las entidades para que estas mejoren continuamente su gestión, en particular, al hacerlas responsables por el logro de sus objetivos.
- Diferencia los conceptos de seguimiento y evaluación de resultados con herramientas independientes pero complementarias.
- Apoya al Presidente de la República y a los ministros para la toma de decisiones sobre asignación de recursos, definición y ajuste de políticas y programas.
- Sirve como un mecanismo adicional de sostenibilidad fiscal al permitir focalizar el gasto en las prioridades del gobierno, y a mejorar la calidad del gasto al incorporar señales de eficiencia económica en la gestión de los sectores.
- Pone en marcha evaluaciones de resultados e impacto de manera focalizada con base en criterios de eficiencia económica y prioridad de política.
- Busca hacer más transparente la gestión de los gobiernos al someter a escrutinio público sus resultados y establecer responsables por los mismos en un marco de rendición de cuentas.
- Promueve el desarrollo de la capacidad de evaluación en el sector público mediante el diseño y difusión de metodologías e instrumentos de evaluación, así como de capacitación a los funcionarios públicos.

En respuesta a los anteriores factores y estableciendo diferencias conceptuales e instrumentales, la reforma estructuró el Sistema Nacional de Evaluación en tres componentes complementarios: i) Seguimiento a resultados, ii) Evaluaciones

focalizadas; y iii) Difusión de resultados para la rendición de cuentas. Asimismo, al comienzo de cada administración se fijan las metas de cuatro años y se monitorea su logro bajo un programa de evaluación.

Por su parte, los criterios de evaluación incluyen aspectos tales como las características de la población objetivo y el número de personas afectadas por los programas. Las evaluaciones que se aplican son de impacto (las más costosas), de gestión y de procesos. En el siguiente cuadro (Cuadro de Texto No. 6) se muestra los logros y metas referentes a las evaluaciones estratégicas.

Cuadro de Texto No.6 Colombia: Logros y Metas 2005-2010, y Evaluaciones Estratégicas

Logros	Metas
• Agenda de evaluación anual y cuatrianual. • Comité intersectorial sobre evaluación y gestión basada en resultados. • Criterios de evaluación: ❖ Cantidad de recursos. ❖ Características de la población. ❖ Importancia para el sector. ❖ Naturaleza Innovadora. ❖ Potencial para la replicabilidad. • Tipos de evaluaciones: ❖ Procesos - Gestión ❖ Impacto. • Presupuesto anual de inversión evaluado del 4,13% en 2002 al 13,43% en 2004.	• Ampliar la agenda de evaluación. • Desarrollar las capacidades de evaluación. • Reducir costos. • Aumentar el presupuesto anual de inversión. a un 23,9% en 2006. • Evaluación externa del sistema colombiano de monitoreo y evaluación. • Incorporar la evaluación del gasto en la EOP. • Normas de calidad mínima.

Fuente: Elaborado por M. F. Castro (2006).

Respecto a la parte específica del presupuesto basado en resultados, los principales actores en materia de presupuestación y gestión por desempeño en el ejecutivo, son (Briceño, 2008):

- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección de Presupuesto:
 - ❖ Seguimiento presupuestal

- ❖ Marco Fiscal de Mediano Plazo
- ❖ Marco de Gasto de Mediano Plazo
- Departamento Nacional de Planeación :
 - ❖ Plan Nacional de Desarrollo
 - ❖ Marco de Gasto de Mediano Plazo
 - ❖ Seguimiento a la inversión
 - ❖ Formulación y evaluación ex-ante de proyectos de inversión
 - ❖ Seguimiento al desempeño sectorial del PND y metas presidenciales
 - ❖ Evaluación ex-post de programas y proyectos
- Consejos Nacionales de Política Fiscal – Confis- y Política Económica y Social – Conpes.
 - ❖ Presidencia de la República
 - ❖ Convoca Controles de gestión
 - ❖ Consejos comunitarios
 - ❖ Consejo televisado de ministros

El Ejercicio que se realiza desde 2005 busca una relación directa entre el gasto de inversión y los bienes y servicios finales que cada sector o entidad entrega, persigue alinear las asignaciones de recursos con los objetivos y estrategias del PND, una mayor transparencia y efectividad de la gestión fiscal, y facilita los procesos de rendición de cuentas tanto al interior del gobierno como a la ciudadanía.

La cultura de la gestión por resultados ha sido liderada a través de *Consejos Comunes, Consejos de Gestión, y Consejos Públicos de Ministros de Rendición de Cuentas*. Los primeros permiten el contacto directo entre la ciudadanía y el Presidente, en donde las tareas derivadas de esta actividad son monitoreadas de manera permanente. Los Consejos de Gestión revisan el ejercicio mensual al interior del ejecutivo, en donde el Presidente convoca a rendir un informe de resultados de su gestión alrededor de los temas sectoriales, y las metas que presentan algún rezago; y los Consejos Públicos de Ministros, de Rendición de Cuentas revisan el ejercicio anual desde 2003, con la presentación por parte de cada sector, de los avances de su gestión, con transmisión en directo por medios de comunicación y preguntas directas de la ciudadanía.

Finalmente, respecto al uso de los mecanismos de gestión por resultados y el uso del seguimiento y evaluación, Briceño (2008) menciona que *a pesar de que la influencia sobre el presupuesto todavía es baja, se han generado importantes cambios en los programas*.

Un ejemplo de esto es la evaluación del Programa Familias en Acción. Los resultados advierten como logros importantes:

- Se garantizó la continuidad del programa en la transición de gobiernos.
- Existía la necesidad de consolidar un programa que marcara la senda de la política social del gobierno y la evaluación fue determinante en la escogencia de Familias.
- La evaluación aportó elementos adicionales para la expansión de Familias en Acción
 - ❖ Inclusión de municipios sin banca.
 - ❖ Inclusión de beneficiarios de hogares comunitarios de bienestar.
 - ❖ Reducción del subsidio para escolaridad primaria dados los altos niveles de cobertura (urbano).
 - ❖ Introducción de incrementos graduales en el monto de subsidios de secundaria (urbano).
 - ❖ Introducción de premios por graduación de secundaria (urbano).
- El programa adquirió una gran visibilidad a partir de la evaluación, tanto en la academia, como en el gobierno y en los entes multilaterales.

De acuerdo con Mackay (2007), una debilidad en el sistema de Colombia es que la información del seguimiento y evaluación todavía no se utiliza de manera sistemática para la planeación y el presupuesto de los dos ministerios responsables del presupuesto nacional. No obstante, existe la gran posibilidad de que la información del desempeño llegue a formar parte del análisis de presupuesto y la toma de decisiones. En cuanto a los retos sobre el presupuesto basado en resultados en Colombia, se advierte:

- El nuevo acuerdo social plasmado en la Constitución otorga gran énfasis a la democracia participativa, por ello, la favorable respuesta al enfoque hacia rendición de cuentas de este gobierno.
- Avanzar en la consolidación e institucionalización del sistema de seguimiento y evaluación S&E.
- Mejorar el papel del legislativo, el cual todavía es limitado.
- Vencer las inflexibilidades presupuestales que limitan el campo de influencia sobre asignaciones presupuestales.
- Avanzar hacia la clasificación programática del presupuesto.
- Mejorar la calidad en la formulación de proyectos.
- Mejorar considerablemente las capacidades de gestión de los territorios, las cuales son muy heterogéneas.

5.5 EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS EN MÉXICO

A partir de las reformas constitucionales en materia económica y de la expedición de la Ley de Planeación (1983), se define el marco jurídico necesario para generar en

el proceso de planeación los productos y responsabilidades en los ámbitos nacional y regional, con una cobertura integral y una perspectiva a corto y mediano plazo.

La necesidad de garantizar una administración pública más honesta y transparente en su actuar, así como de sistematizar y unificar las funciones de control y seguimiento administrativo, dieron lugar a fines de 1982 a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), hoy Secretaría de la Función Pública (SFP), con las atribuciones normativas en materia de control e inspección del ejercicio del Gasto Público Federal y su congruencia presupuestal, así como las de control de los servidores públicos en cuanto al cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, promulgada en ese mismo año.

Posteriormente, en el intento de conjugar todos los elementos para crear un sistema guiado por la obtención de resultados y la descentralización de decisiones, en 1998 se reforma el Sistema Presupuestario con una nueva estructura programática que establece elementos de planeación estratégica, tales como objetivos e indicadores estratégicos complementarios a las metas; y se redefinen las funciones, subfunciones, programas y categorías programáticas.

Dicha reforma implicó relacionar todos los elementos necesarios para implementar un sistema que guiara la consecución de resultados y la descentralización, con toma de decisiones más efectiva y menos compleja. En ese sentido, la reforma al Sistema Presupuestario permitió una mayor vinculación entre: la Nueva Estructura Programática (NEP); el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF); y el Servicio Civil de Carrera (SCC).

Durante la administración 2000-2006, fueron redefinidos la Nueva Estructura Programática, el Sistema de Evaluación del Desempeño y el Sistema Integral de Administración Financiera Federal. En tanto que de forma paralela, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizó importantes avances a partir del ejercicio presupuestal 2003, con la adopción del enfoque de Presupuesto orientado a Resultados y el Sistema del Proceso Integral de Programación y Presupuesto³ (PIPP).

3 *Este sistema contiene los distintos módulos mediante los que se registra y genera la información presupuestaria, entre los cuales se encuentran los relativos al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), las estructuras programáticas y los programas institucionales, el presupuesto de servicios personales, el registro de programas y proyectos de inversión en la cartera y su actualización, la integración del Presupuesto Aprobado por la Cámara de Diputados, los calendarios de presupuesto autorizados a las dependencias y entidades, y el estado del ejercicio que incluye el control del presupuesto y los pagos.*

Finalmente, las implicaciones de la Reforma Hacendaria en 2007 involucraron una serie de adecuaciones en materia de Gasto Público, entre las que destacan:

- La evaluación de los resultados de la gestión financiera a partir de la Cuenta Pública;
- La fiscalización de los recursos federales que los estados administran en sus territorios; y
- La evaluación de los resultados obtenidos con base en indicadores estratégicos y de gestión.

En cumplimiento a las pautas emanadas de la Reforma, durante el primer trimestre del 2008 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió los lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 “Aportaciones Federales para Entidades y Municipios”, en donde se especificaron: disposiciones generales; disposiciones aplicables; la forma en que habría de realizarse la ministración de los recursos; la definición de indicadores para evaluar los resultados; y el sistema para reportar del ejercicio de los recursos y la evaluación de resultados de cada uno de los Fondos.

Debido a los cambios legales que comprende la Reforma Hacendaria en materia de Gasto Público Federal⁴, el proceso de programación-presupuestación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2008, se realizó bajo el enfoque de Gestión para Resultados (GpR).

Con estas mejoras se pretendió incrementar la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos, con mayores niveles de eficiencia; reducir el gasto operativo; proporcionar información adecuada y oportuna a la ciudadanía sobre los resultados de su actuación; promover las condiciones para un mayor crecimiento económico con empleo, y sobre todo, elevar el impacto de la acción del gobierno en el bienestar de la población.

4 *Diario Oficial de la Federación, 1º. de Octubre de 2007; en donde se establecen las bases y normas para implementar: la Gestión para Resultados (GpR); la Presupuestación basada en Resultados (PbR); los Indicadores de Desempeño; el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); la Información de resultados alcanzados; y que los recursos federales ejercidos por las entidades federativas, los municipios, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal o cualquier ente público de carácter local, se evalúen con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejercen los recursos.*

Asimismo, en el 2008 se publicó el decreto Constitucional ⁵ que instruye la forma en que las entidades federativas y municipios habrán de elaborar el presupuesto, su ejecución, y la evaluación del gasto a través de la Presupuestación basada en Resultados (Fig. No. 31), en donde además se dicta la creación de Instancias Técnicas independientes de las instituciones que ejercen los recursos, con el fin de evaluar los resultados del ejercicio del gasto público, e incidir de manera directa en la presupuestación con base en la información evaluativa sobre el cumplimiento de objetivos y metas, a partir de indicadores estratégicos y de gestión, y con ello, conocer los resultados de la aplicación de los recursos⁶.

Por otro lado, durante el 2008 los avances en la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño incluyen, entre otros, la adecuación de la estructura programática con la inclusión de programas presupuestarios con modalidades enfocadas al logro de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades; el desarrollo de matrices de indicadores a partir de la metodología del Marco Lógico para los programas que entregan subsidios, que producen bienes y prestan servicios, y que realizan funciones de planeación, promoción y regulación de actividades públicas; el desarrollo de sistemas informáticos para instrumentar los elementos que conforman el Presupuesto con base en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño; y la capacitación de servidores públicos del ámbito federal, estatal y municipal con la participación de organismos internacionales (ILPES-CEPAL Naciones Unidas, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) y de manera decidida el INDETEC, SNCF (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Organismo Público del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal), cuyo programa de capacitación anual incluyó la impartición de cursos y talleres dirigidos a los funcionarios hacendarios estatales y municipales.

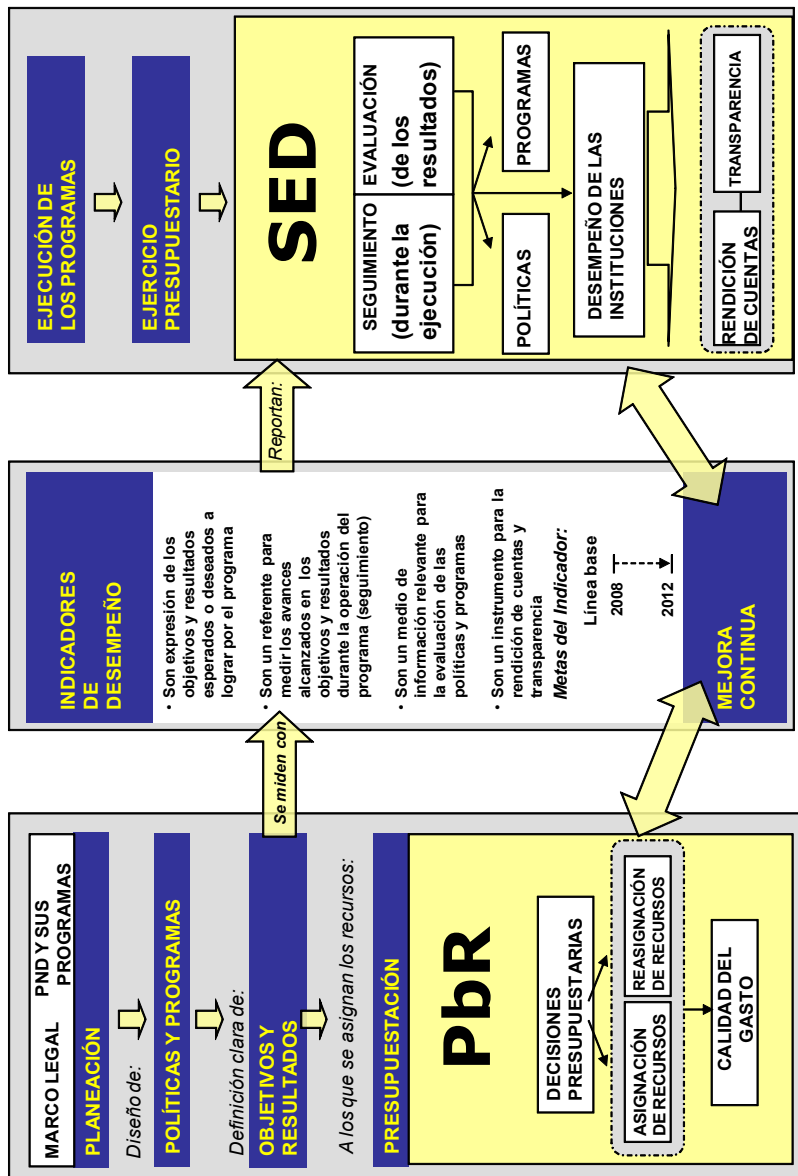
Asimismo, los resultados de las evaluaciones realizadas en el 2008 fueron considerados para la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación PPEF, aunado a la detección de oportunidades de mejora en el diseño y operación de los programas. La siguiente tabla muestra el avance logrado en la cantidad de evaluaciones realizadas entre el 2007 y el 2009.

5 *Diario Oficial de la Federación del 7 de mayo de 2008. CPEUM. Artículo 134. 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, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

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.

6 CPEUM. Art. 134; Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Art. 110.

Fig. No. 31 Indicadores de Desempeño en el Marco del PbR y del SED



Fuente: Subsecretaría de Egresos; Unidad de Política y Control Presupuestario, SHCP. Marzo de 2009.

Programa Anual de Evaluación 2007 - 2010

Tipo de Evaluación	Ámbito de aplicación	No. de evaluaciones			
		2007	2008	2009	2010
TOTAL		126	192	196	141
De Consistencia y Resultados	A Programas que entregan subsidios	116	34	22	
De Procesos				6	6
De Impacto	A Programas que entregan subsidios	2	6	6	
Estratégica	A las políticas de: nutrición, abasto, desarrollo rural; y al Ramo 33	2	1	7	5
Específica	Aspectos particulares de los programas	6	151	155	130
	*Monitoreo de obra pública	x			
	*Calidad de los servicios	x			
	*Desempeño de programas que entregan subsidios		x		
	*Perspectiva de Genero		x		
	De costo-efectividad, a los programas de apoyo a la micro, pequeña y mediana industria; a empresas en solidaridad y al desarrollo de las industrias de alta tecnología.				x
	De desempeño, a los programas federales en materia de desarrollo social en operación durante el ejercicio fiscal 2010, de modalidades S, U y E.				x
	*Percepción de beneficiarios al Programa de Abasto Rural		x		
	-Desempeño a programas con matriz de indicadores -Pespectiva de Género -Percepción de beneficiarios de programas sujetos a reglas de operación; Fondos Metropolitano y Regional			x	

Fuente: Exposición de Motivos, PPEF 2010.

Para analizar los avances alcanzados en las metas de los indicadores de desempeño durante el periodo enero-junio de 2009, a nivel de los ramos, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados utilizó la información resultante de la aplicación de 1739 indicadores de desempeño -983 indicadores de gestión y 756 indicadores estratégicos- contenidos en 160 matrices de indicadores de resultados, vinculadas con igual número de programas presupuestarios incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2009, los cuales fueron seleccionados por la Secretaría de Hacienda para reportarlos en el Segundo Informe Trimestral.

Asimismo, de los 1739 indicadores de desempeño, 1041 reportaron avance en sus metas, y debido a que la frecuencia de su medición es anual, 698 indicadores no registraron avance alguno. Del total de los indicadores de desempeño, el 56.5% corresponden a indicadores de gestión, y el 43.4% a indicadores estratégicos. La siguiente tabla muestra la integración de los indicadores de desempeño presentados por la Secretaría de Hacienda en el segundo informe trimestral 2009, al Congreso de la Unión⁷.

INDICADORES DE DESEMPEÑO PRESENTADOS EN EL SEGUNDO INFORME TRIMESTRAL 2009		
Indicadores de Desempeño		
Indicadores de Gestión		983
	Que indican en avance de sus metas	672
	Cuyas metas no presentan valor (N/A)	311
Indicadores Estratégicos		
	Que indican en avance de sus metas	371
	Cuyas metas no presentan valor (N/A)	385
TOTAL		1739

Fuente: Elaborado por la ASF con base en los Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Segundo Trimestre de 2009.

⁷ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) entregó el 30 de julio de 2009 al Congreso de la Unión el informe correspondiente al segundo trimestre. El apartado del Informe de Avance de Gestión Financiera consta de 11 páginas e incluye: a) El Estado de Situación Financiera Comparativo al 30 de junio de 2008 y 2009; b) El Estado de Resultados del 1 de enero al 30 de junio de 2009; c) El Estado de Situación Financiera Comparativo al 30 de junio de 2008 y 2009 de las Entidades de Control Presupuestario Directo; d) El Estado de Resultados Comparativo del 1 de enero al 30 de junio de 2008 y 2009; e) El Estado de Situación Financiera Comparativo al 30 de junio de 2008 y 2009 de las Entidades de Control Presupuestario Directo excluyendo Pemex; y f) El Estado de Resultados Comparativo del 1 de enero al 30 de junio de 2008 y 2009 excluyendo Pemex.

Los indicadores de gestión consideran metas referidas a la conclusión de acciones de carácter gerencial, y los estratégicos están referidos al cumplimiento de parámetros cualitativos y cuantitativos asociados con las tareas más relevantes y sustantivas de la acción gubernamental, y que impactan directamente en calidad y cantidad de los bienes y servicios públicos que recibe la población del país. En ese sentido y considerando la importancia de los indicadores estratégicos, el grado de avance en el cumplimiento de las metas para estos indicadores (371) se definió de la siguiente manera:

- Los indicadores que no alcanzaron al menos un 90% de sus metas las estarían incumpliendo;
- Los que se situaron entre 91.0% y 110% las estarían cumpliendo; y
- Arriba del 110.0% se definió como sobrecumplimiento.

De acuerdo con el informe⁸, el análisis del cumplimiento de las metas de los indicadores reafirma la necesidad de mejorar la eficiencia de la gestión del gasto público, dado que de los 371 indicadores estratégicos que presentan avances cuantitativos, el 22.9% mostró incumplimiento de las metas físicas, mientras que en relación con el gasto asignado a los 160 programas seleccionados por la Secretaría de Hacienda para reportarlos en el Segundo Informe Trimestral, se erogaron menores recursos que los autorizados en el 50% de los casos. Al 30 de junio de 2009, el porcentaje de los recursos programados no ejercidos en esos 160 programas, ascendió a 229,496.9 mdp que equivale al 20.7% del gasto programable del sector público presupuestario para el semestre. La no aplicación de recursos es especialmente grave cuando se trata de fideicomisos que tienen encomendada la tarea de coadyuvar a revertir, o cuando menos a frenar la caída de la actividad económica en el país; tal es el caso del Fondo para los Programas y Proyectos de Inversión, que al cierre del periodo analizado registró disponibilidades líquidas por 16,191.1 mdp (Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2009, Auditoría Superior de la federación⁹).

8 De conformidad con lo establecido en el artículo 2, fracción XII, de la LFRCF, el Informe de Avance de Gestión Financiera es: "El informe que rinden los poderes de la unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal a la Cámara, sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados para el análisis correspondiente de dicha Cámara, presentado como un apartado específico del Segundo Informe Trimestral del ejercicio correspondiente al que se refiere el artículo 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria" (LFPRH).

9 La Auditoría Superior de la Federación (ASF), en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 7, último párrafo, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), publicada el 29 de mayo de 2009 en el Diario Oficial de la Federación, realizó el análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera (IAGF) 2009 en los 30 días posteriores a la fecha de su presentación, para ser entregado a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) de la Cámara de Diputados.

Por otro lado y de acuerdo con el avance y estado actual del Sistema de Evaluación del Desempeño SED, la Subsecretaría de Egresos de la SHCP reportó la necesidad de consolidar la evaluación de programas, políticas y desempeño institucional, a través del establecimiento de acuerdos y compromisos para incorporar las recomendaciones derivadas de las evaluaciones a los programas; así como coordinación con los gobiernos locales para evaluar el gasto federalizado con base en indicadores estratégicos y de gestión, y a través de instancias técnicas independientes.

Asimismo, precisa el desarrollo de funcionalidades del sistema informático para el uso de la información correspondiente al presupuesto y a la evaluación del desempeño, de tal forma que las comisiones legislativas, los centros de estudio de la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación, tengan acceso a las matrices de indicadores de los programas presupuestarios, del seguimiento a los indicadores en general, y de las evaluaciones, sus resultados y compromisos derivados de éstas. De igual modo, que las instancias de control y fiscalización de las entidades federativas tengan acceso a la información sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos, respecto de los recursos federales transferidos etiquetados.

Finalmente el reporte menciona la necesidad de fortalecer la coordinación institucional a nivel sectorial y específico, tanto para considerar los resultados medidos con base en los indicadores de desempeño y las evaluaciones de los programas en las decisiones presupuestales, como para consolidar la calidad de las matrices de indicadores y las metas asociadas a éstos, a fin de mejorarlos a partir de los resultados obtenidos del seguimiento y la evaluación.

Por otro lado y como respuesta al planteamiento anterior, el documento de exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación PPEF 2010, reporta que fueron registradas matrices de indicadores para 550 programas presupuestarios con 4,422 indicadores, que serán la base del Sistema de Evaluación del Desempeño durante el ejercicio fiscal. De éstos, se llevó a cabo la selección de 199 programas, que se consideran los más representativos de la Administración Pública Federal, tanto por el monto de recursos que tienen asignados, como por los resultados que pretenden alcanzar en beneficio de la sociedad.

Asimismo, se identificaron 294 indicadores que permiten medir más adecuadamente los objetivos de estos programas, y que se integran al PPEF 2010 (*Ver siguiente Cuadro*). Entre estos programas, se encuentra la mayor parte de los que fueron revisados y mejorados, que tuvieron indicador seleccionado en 2009, que se consideraron prioritarios en términos del artículo 42 de la LFPRH, y que cuentan en su mayoría con al menos una evaluación en los PAE 2007, 2008 y 2009.

Programas Presupuestarios con Indicadores Seleccionados en el PPEF 2010				
Ramo/Dependencia/Entidad	Programas Presupuestarios con indicador seleccionado	Indicadores seleccionados PPEF 2010		
		Total	Estratégicos	Gestión
TOTAL	199	294	241	53
Ramos Administrativos	193	223	1331	193
Ramos Generales (solo el 19 Seguridad Social)	1	10	1	10
Entidades de Control Directo	23	32	28	43
<i>Fuente: Exposición de Motivos PPEF 2010.</i>				

A nivel local también se registraron mejoras en materia de Presupuesto con base en Resultados. Durante el ejercicio fiscal 2009, se avanzó en la implantación de los indicadores estratégicos y de gestión que se definieron para el Ramo General 33, correspondiente a las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

En este contexto, se acordaron un total de 29 indicadores -18 son estratégicos y 11 son de gestión-. Asimismo, del total de indicadores, 20 corresponden a los fondos orientados a los gobiernos de las entidades federativas y los nueve restantes están asociados a los fondos municipales.

En ese sentido, las entidades federativas y los municipios, a través del sistema de información diseñado para tal efecto por la SHCP, reportaron el avance de los indicadores definidos, mismos que fueron integrados a los informes que se entregan al H. Congreso de la Unión cada trimestre, dando cumplimiento a las obligaciones vigentes en materia de rendición de cuentas y transparencia.

5.5 EL AVANCE DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS EN ALGUNAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MÉXICO

Como ya se ha mencionado, en el 2008 se publicó el decreto constitucional que instruye la forma en que las entidades federativas y municipios habrán de realizar el presupuesto, su ejecución y la evaluación del gasto, a través de la Presupuestación basada en Resultados (PbR). La norma constitucional determina los requerimientos en la administración, evaluación y asignación presupuestal de los recursos públicos; y en ese sentido, el propósito de este apartado es mostrar el recorrido hacia la

implementación del Presupuesto con Base en Resultados en algunas de las entidades federativas en México.

El Caso del Estado de México¹⁰

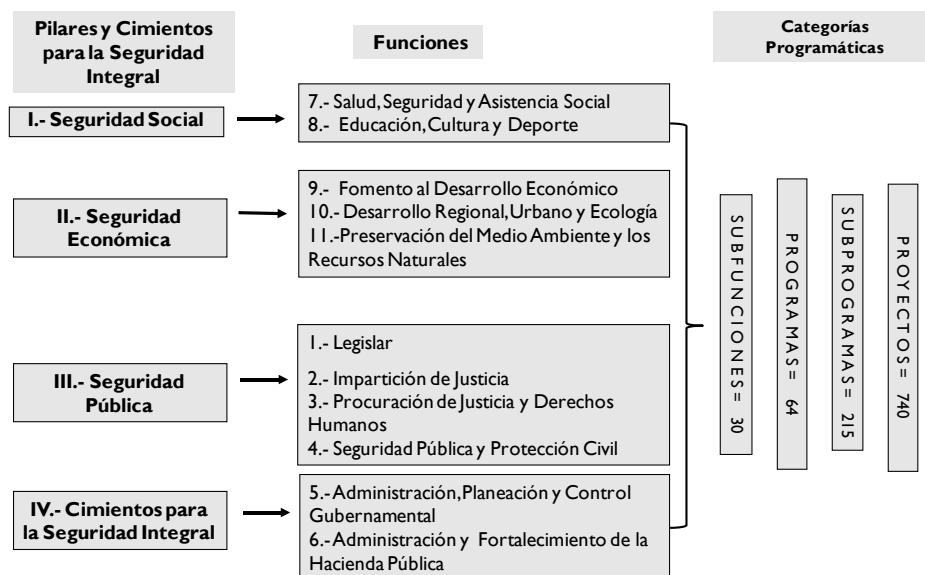
Para el Estado de México, el Plan Estatal de Desarrollo representa la principal herramienta a través de la cual se gestionan los programas sectoriales, anuales y detallados; y se establecen los objetivos, estrategias, indicadores y metas, con el fin de asegurar los resultados esperados, a partir de su implementación. El programa anual integra la información diagnóstica y propone la estrategia de desarrollo mediante metas pertinentes y plazos específicos, para monitorear su desempeño a través de indicadores que proyectan el alcance de logros y productos.

El Estado de México transitó de un presupuesto que controlaba el gasto y vigilaba su aplicación en espacios rígidos, a un presupuesto que se basa en la estructura programática con un enfoque de resultados, de tal forma que se articula con el Plan de Desarrollo, con los programas que de él se derivan, y con el proceso de ejecución y evaluación.

El proyecto de presupuesto se integra con base en un conjunto de catálogos y estructuras que agrupan las acciones y facilitan la orientación y asignación del recurso público -que se alinea al alcance de logros y resultados- de tal manera que para cada conjunto de acciones e indicadores agrupados a nivel de categoría programática, se asignan los requerimientos de presupuesto técnicamente ligados al cumplimiento de las metas de desempeño (Fig. No. 32).

10 Luis Videgaray Caso. Revista “Presupuesto y Gasto Público (Enfoque para Resultados)”, INDETEC, Junio de 2008, pp. 70-75.

Fig. No. 32 Estructura Programática 2008
Plan de desarrollo 2005-2011 del Estado de México



Fuente: Exposición de experiencias. Curso-Taller ILPES-CEPAL, Naciones Unidas; INDETEC. Políticas Presupuestarias y Gestión para Resultados. Cancún, QR. México, 2008.

La Fig No. 33 muestra las tres dimensiones –a nivel de la planeación, de los programas y proyectos, y de la gestión institucional- a través de las cuales se integra la evaluación del impacto en la cobertura, la eficiencia y calidad en la entrega de bienes y servicios, y la alineación de los recursos.

**Fig. No. 33 Dimensiones de Evaluación y Alineación Integral
Edo. de México**



Fuente: Exposición de experiencias. Curso-Taller ILPES-CEPAL, Naciones Unidas; INDETEC. Políticas Presupuestarias y Gestión para Resultados. Cancún, QR. México, 2008.

De igual manera, el monitoreo de resultados se mantiene en línea con los objetivos planeados a través del Sistema de Presupuesto por Programas (SIPREP) y del Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SIED). Ambas son herramientas digitales automatizadas.

Cabe destacar que el Sistema de Evaluación del Desempeño está sustentado en una base de indicadores que miden el impacto y la cobertura logrados por las dependencias, entidades públicas y organismos autónomos, y con la aplicación de los recursos ejercidos. Opera con una batería de indicadores clasificados en dos tipos: los **estratégicos**, que miden el cumplimiento de programas del plan; y de **desempeño**, que miden los resultados de la aplicación del presupuesto.

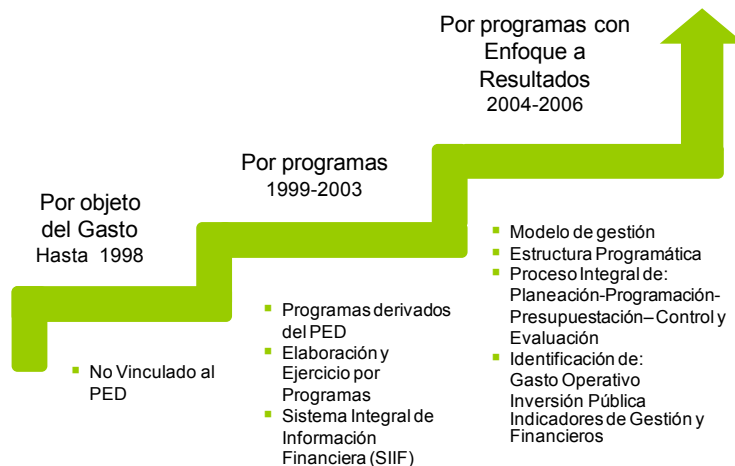
El Caso del Estado de Jalisco¹¹

Apartir de 2003 el Estado de Jalisco incorporó elementos encaminados al presupuesto con enfoque de resultados, además de definir responsabilidades y compromisos

11 Secretaría General de Gobierno 2006. Revista "Presupuesto y Gasto Público (Enfoque para Resultados)", INDETEC, Junio de 2008, pp. 76-80.

institucionales para lograrlo (Fig. No. 34). Como antecedentes, Jalisco transitó por dos modelos y técnicas presupuestales: por objeto del gasto (hasta 1998); y por programas (de 1999 al 2003).

Fig. No. 34 Evolución del proceso de Planeación, Programación
Presupuestación, Control y Evaluación
Estado de Jalisco



Fuente: Ponencia presentada durante los trabajos del Curso Seminario Internacional sobre Políticas Presupuestarias y Gestión Pública por resultados. ILPES-CEPAL, Naciones Unidas; INDETEC. Guadalajara, Jal. México. 2006.

Para el diseño del modelo de gestión se definieron las Prioridades del Gobierno, los Programas Especiales y los Proyectos Estratégicos, que luego pasaron a formar parte de una Nueva Estructura Programática a través de la cual se logró una mayor transparencia de la acción gubernamental y se facilitó la transición de un presupuesto por programas a un Presupuesto por Programas con Enfoque a Resultados. Entre los beneficios obtenidos con su aplicación se encuentran: la identificación del gasto operativo, la inversión programada¹², la inversión estratégica o priorizada, y la inversión de recursos en coparticipación, en donde convergen más de una fuente de financiamiento.

En camino a la implementación del presupuesto con base en resultados, a partir del ejercicio fiscal 2004 el presupuesto se elabora sobre la base de los procesos de planeación, programación y presupuestación desarrollados en años anteriores, así como con el presupuesto por programas e incorporando criterios y elementos

12 Se considera inversión programada a aquella que abarca más de un periodo presupuestal y que ya se conoce con anticipación.

cualitativos y cuantitativos que permiten medir y evaluar el cumplimiento de las políticas de largo plazo, los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo y las metas de los programas y proyectos.

El desarrollo de este modelo se ha venido realizando mediante los siguientes procesos y funciones de manera integral (Fig. No. 35):

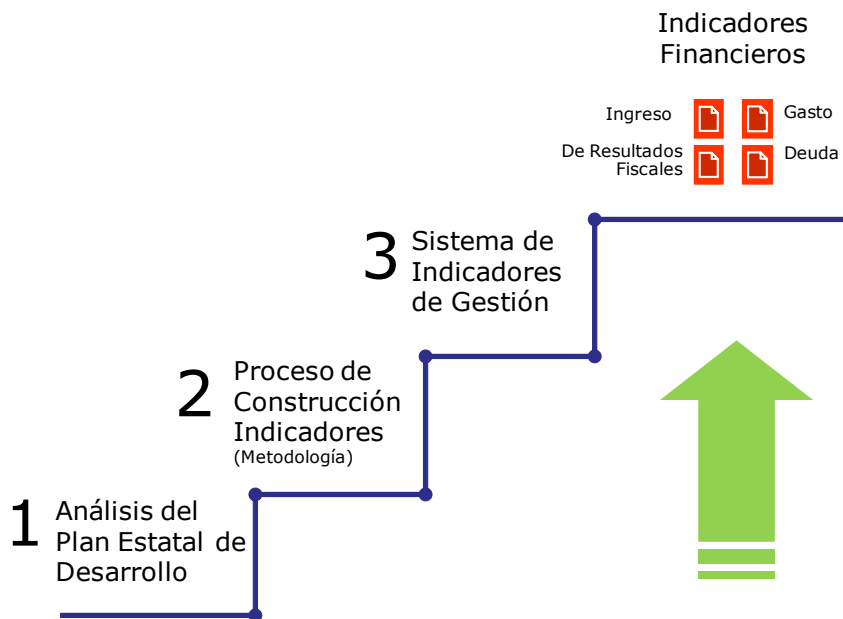
- Establecimiento de planes, programas y estrategias, y definición de objetivos e indicadores (ver Fig. No. 36);
- Definición de proyectos, procesos y actividades, y POA's con indicadores estratégicos y metas de resultados;
- Negociación de recursos necesarios y Elaboración del Presupuesto de Egresos con indicadores estratégicos y metas consensuadas;
- Identificación de productos, bienes y servicios, y calendarización y ejercicio del presupuesto.
- Medición del desempeño, ejecución de acciones correctivas y retroalimentación por parte de los usuarios; y
- Evaluación integral del desempeño, y obtención de logros y resultados.

**Fig. No. 35 Sistema Integral del proceso de Planeación
Programación, Presupuestación, Control y Evaluación**



Fuente: Ponencia presentada durante los trabajos del Curso Seminario Internacional sobre Políticas Presupuestarias y Gestión Pública por resultados. ILPES-CEPAL, Naciones Unidas; INDETEC. Guadalajara, Jal. México. 2006.

Fig. No. 36 Construcción de Indicadores de Gestión
Estado de Jalisco



Fuente: Ponencia presentada durante los trabajos del Curso Seminario Internacional sobre Políticas Presupuestarias y Gestión Pública por resultados. ILPES-CEPAL, Naciones Unidas; INDETEC. Guadalajara, Jal. México. 2006.

En el estado de Jalisco, la estrategia adoptada para el ejercicio del presupuesto se ha centrado en mantener la congruencia entre el nivel de las erogaciones y la capacidad de generación de los recursos públicos; así como su fortalecimiento a través de la incorporación de diversas medidas que han tendido a modernizar y simplificar el proceso presupuestario.

El Caso del Estado de Guerrero¹³

El Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Gubernamental (SEDEGG) en el Estado de Guerrero es una herramienta que se estableció formalmente en el mes de julio de 2008. Este sistema es una herramienta de administración que permite evaluar el desempeño operativo y administrativo, mediante la obtención y conjunción de datos cuantitativos y cualitativos referentes a los programas, planes, actividades y proyectos gubernamentales que, una vez procesados, generan información que

13 Juan Diego Martínez Delgado, e Íber Neftalí Olivera Sánchez. *Revista "Presupuesto y Gasto Público (Enfoque para Resultados)"*, INDETEC, Octubre de 2008, pp. 34-46.

ayuda a la toma de decisiones para mejorar la entrega de los servicios públicos, el cumplimiento de metas y objetivos, y la administración eficiente de los recursos económicos, financieros y humanos. Es una herramienta que monitorea y aporta resultados que nutren al proceso de evaluación, en su determinación por ubicar y definir el grado de eficacia y eficiencia con que han sido empleados los recursos destinados a alcanzar lo previsto, la ubicación de fortalezas y debilidades, y la adopción de medidas correctivas para garantizar el cumplimiento adecuado de las metas y objetivos establecidos y presupuestados.

Forma de trabajo para la evaluación en el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Gubernamental SEDEGG

Los titulares de las dependencias (centralizadas y descentralizadas) que integran la administración estatal y que están sujetas a participar en el sistema de evaluación SEDEGG, asignan a una persona como su enlace ante la Coordinación de Evaluación y Seguimiento, para el manejo, operación y actualización de los datos, indicadores e información propia de la dependencia requerida. *Las responsabilidades a cargo de cada uno de los enlaces son:*

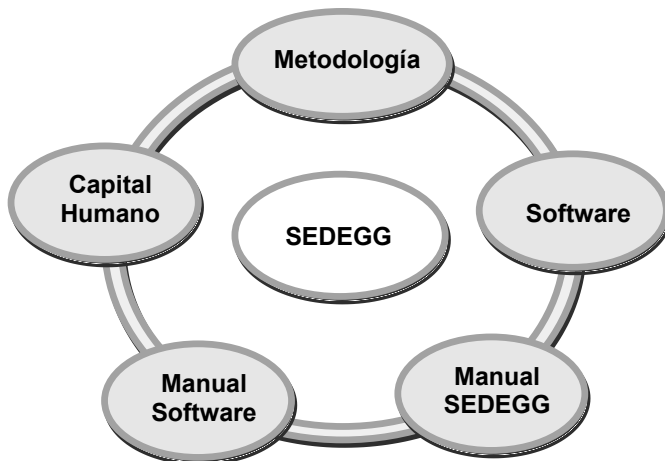
- Proponer a la Coordinación de Evaluación y Seguimiento, con la autorización de la dependencia a la que representa, el alta, modificación o baja de indicadores incluidos en el sistema SEDEGG y que son parte de su dependencia.
- Capturar en el software las fichas técnicas de los indicadores diseñados, los cuales darán seguimiento al desempeño de la dependencia representada.
- Capturar en el software, en tiempo y forma, los datos y/o valores de cada uno de los indicadores activos para su dependencia.
- Dar seguimiento a la elaboración de las fichas técnicas de los nuevos indicadores que vayan a incluirse en el SEDEGG por parte de la dependencia a la que representa.
- Capacitar y asesorar al personal de su dependencia (incluye nuevo ingreso) sobre la medición del desempeño, sus utilidades, sus fines, los objetivos del SEDEGG, el llenado de fichas técnicas y todos aquellos tópicos necesarios para una adecuada participación de su dependencia en el SEDEGG.
- Preparar reportes sobre el desempeño de la dependencia y entregarlos a sus superiores para la toma de decisiones y para la elaboración del presupuesto.
- Hacer buen uso de las claves de usuario y contraseña para acceder al sistema de software.
- Acudir a las reuniones y talleres de capacitación que convoque la Coordinación de Evaluación y Seguimiento relacionados con el SEDEGG, y la medición del desempeño.

Operación del SEDEGG

El SEDEGG (Fig. No. 37) está conformado por componentes que, interactuando en forma sincronizada, permiten la recopilación y procesamiento sistemático de datos para generar resultados que ayudarán a tomar decisiones. Sus componentes son los siguientes:

- La metodología diseñada para: a) revisar el SEDEGG b) para la creación, ajuste, eliminación, clasificación, tipos y comprobación de indicadores; c) para elaborar las Fichas Técnicas y d) para recolectar y procesar los datos.
- El software (sistema informático) para el almacenamiento y procesamiento de datos y la administración de los indicadores y sus resultados.
- El Manual SEDEGG de Políticas y Procedimientos.
- El Manual del Software el cual describe la operación y administración del mismo.
- El capital humano que opera, administra y coordina el SEDEGG, siendo en este caso la plantilla laboral de la CES, así como los Enlaces de las secretarías y dependencias.

Componentes del SEDEGG



El proceso de recolección de datos inicia en cuanto los responsables de las áreas generadoras de los datos de los indicadores los obtengan, los analicen y los proporcionen al *Enlace*, quien los capturará en el software. La actualización de los datos de los indicadores por parte de los Enlaces, es flexible debido a que en cada

dependencia, la generación de información varía de acuerdo a su programación, ejecución y tiempos que tardan en reunirla, dicha temporalidad es definida en la ficha técnica.

Para que los *Enlaces* puedan capturar, modificar o dar de alta en el sistema sus indicadores, es necesario acceder al portal www.guerrero.gob.mx/tonalli/hlogin.aspx en donde, con el usuario y la clave asignada se realizan las diversas actividades a su cargo en relación con sus indicadores.

Los indicadores en el SEDEGG

El SEDEGG está conformado por indicadores catalogados de acuerdo a la naturaleza de su origen. Esta clasificación permite referirse a los instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, en donde los indicadores entregan información de los resultados desde el punto de vista de la actuación pública en la generación de los productos, en los niveles de: Fin, Propósito, Componente, y Actividades.

Asimismo, los indicadores cuentan con una ficha técnica que incluye, entre otros elementos: el nombre y tipo del indicador; interpretación y lectura del mismo; sus variables y componentes; la fuente de información y la fórmula de cálculo; unidad de medida del resultado; frecuencia de medición; y un glosario que permite unificar criterios y comprensión sobre el indicador.

El Caso del Estado de Chihuahua¹⁴

Desde el ejercicio fiscal 2006, La Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Chihuahua ha integrado paulatinamente a la estructura presupuestal y contable:

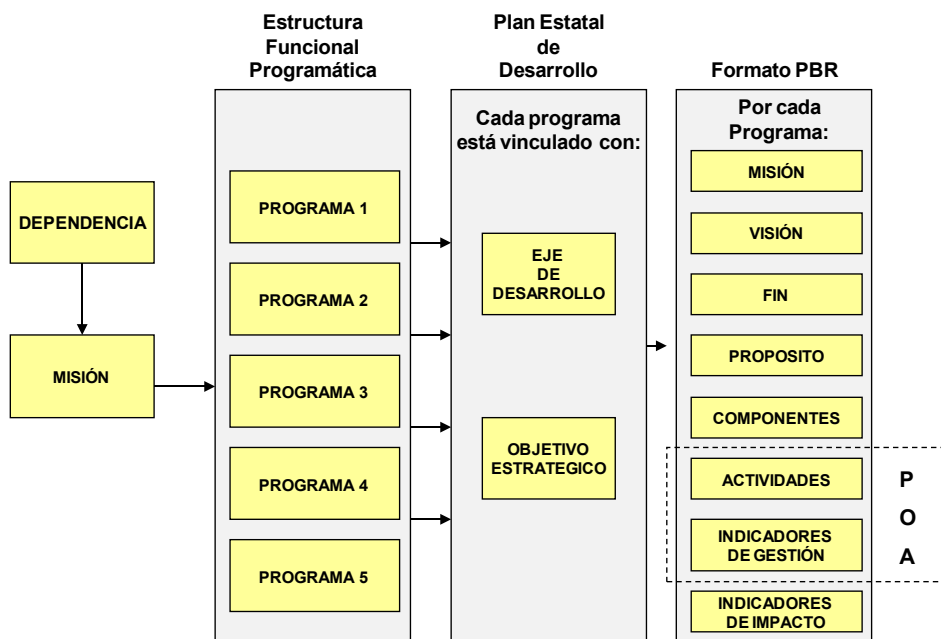
- Los elementos encaminados a hacer más viable la transparencia y el acceso a la información pública estatal;
- La homologación de los sistemas contables y presupuestal con los del Gobierno Federal y las entidades federativas;
- La elaboración de estadísticas comparables de la gestión financiera y de los fondos federales; el control y evaluación del gasto público con un enfoque de medición del desempeño y la obtención de resultados; y
- La rendición de cuentas íntegras, oportunas y transparentes.

14 Alba E. Ceniceros Becerra y Araceli Polanco Licón. *Revista Presupuesto y Gasto Público* No. 2, 2008. INDETEC. Octubre de 2008, pp. 47-56.

En la actualidad, el Presupuesto de Egresos 2010 del estado de Chihuahua se elaboró bajo la técnica de Presupuesto por Programas; no obstante el Presupuesto basado en Resultados se implementará gradual y progresivamente en las dependencias y entes públicos a partir del ejercicio fiscal 2010.

El Presupuesto de Egresos en Chihuahua se vincula al Plan Estatal de Desarrollo PED a través de los Ejes de Desarrollo, y éstos a su vez con la estructura funcional programática. De ese modo, los catálogos del ejercicio del gasto público permiten adoptar los acuerdos emanados de la Primera Convención Nacional Hacendaria, a través de la función y subfunción, al tiempo que permite ligar los programas a los ejes de desarrollo y objetivos estratégicos contenidos en el Plan, en la relación programa-objetivo estratégico Fig. No. 38).

**Fig. No. 38 Proceso de Vinculación Integrada
Edo. de Chihuahua**



A partir del presupuesto de egresos 2008, se integró la identificación del fondo o fuente de financiamiento que permite relacionar el origen del recurso con el uso y destino de los mismos. De esta forma, se cuenta con una estructura presupuestal y contable, preparada para iniciar con los trabajos que permitirán instrumentar en el 2010, la elaboración de un Presupuesto de Egresos basado en Resultados, con indicadores estratégicos y de gestión, dirigidos a la evaluación con enfoque de resultados. Para lograrlo, se incursionó en metodología de *Matriz del Marco Lógico*. La implementación de este proceso se realizó en cuatro etapas básicas:

- 1) En 2008 introdujeron indicadores financieros por objetivo estratégico y programa en el Presupuesto de Egresos 2009; al mismo tiempo en que se recaba información básica que permite conocer el grado de madurez en el que se encuentran cada una de las dependencias y entidades al respecto.
- 2) Durante el 2008 y 2009, se llevó a cabo el proceso de capacitación e instrumentación de la metodología de Matriz del Marco Lógico, y se desarrollaron las matrices de indicadores para más del 50% de los programas (*Ver Gráfico A*).
- 3) La tercera etapa implica la elaboración de un Presupuesto de Egresos 2011 con base en los Resultados obtenidos durante el 2010, evaluados a través de las matrices de indicadores y de la implementación de un Sistema de Evaluación del Desempeño de los Programas y Proyectos emanados del Plan de Desarrollo.

Para lograr los dos primeros pasos, se agregó al proceso presupuestario 2009 el llenado de los formatos 1 y 2¹⁵. El nivel de llenado de éstos es por Dependencia – Estructura Programática – Fondo o Fuente de Financiamiento.

Entre los elementos a destacar en los formatos 1 y 2, se encuentra el formato del cual se desprenderá el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). A través de éste, se realiza el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la Administración Pública Estatal, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo y los programas que se derivan de éste. El SED brindará la información para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones, y permitirá determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población.

15 Los formatos 1 y 2 se encuentran impresos en la Revista “Presupuesto y Gasto Público (Enfoque para Resultados)”, INDETEC, Octubre de 2008, pp. 55 y 56.

Por su parte, la estructura programática define la programación del gasto público contenida en los Programas Operativos Anuales (POA's), cuya finalidad es cumplir con los objetivos y metas del Gobierno del Estado, plasmados en el Plan Estatal de Desarrollo. Ésta se compone por un segmento de tres niveles de agregación que son: la Función, la Subfunción y el Programa, y permite contestar la pregunta ¿para qué se gasta?

Cada programa contiene las acciones afines y coherentes, a través de las cuales se pretenden alcanzar objetivos y metas previamente determinados por la planeación, en donde se combinan los recursos humanos, financieros, tecnológicos, materiales y naturales; se especifica el tiempo y espacio en el que se va a desarrollar el programa; y atribuye responsabilidad a una o varias unidades ejecutoras debidamente coordinadas. Las metas de los programas son congruentes con el sentido y los objetivos que presenta la función correspondiente.

Cada programa está asociado a un objetivo estratégico, lo que permite alinear los programas al Plan. En este sentido, se revisa el alcance del programa y su impacto con respecto al objetivo estratégico asociado. Si se percibe que esta relación no es la más conveniente, se plantea formalmente la propuesta de modificación a la Dirección General de Finanzas.

Otro de los elementos importantes es la situación actual del programa, lo cual permite contar con un diagnóstico más preciso acerca del alcance que éste haya tenido antes de ser sometido al SED; establece un punto de partida y deja en claro los motivos por los cuales fue necesario implementarlo; es decir, la respuesta de solución a un problema específico. En ese sentido, se identifican las causas o factores que produce el programa en cuestión.

Cabe destacar que el Formato PbR 1 incluye información descriptiva por programa, fondo o fuente de financiamiento, en donde se completan espacios que describen: el Fin, el Propósito, y los Componentes del programa en cuestión; así como el nombre del indicador y su descripción, la meta, cobertura, algoritmo correspondiente y frecuencia de medición.

Por su parte, el Formato PbR 2 incluye información sobre la distribución calendarizada y valor anual por programa, fondo o fuente de financiamiento, por objeto del gasto. Ambos formatos forman parte del documento publicado por INDETEC en la revista de Presupuesto y Gasto Público, del mes de octubre de 2008.

Las dependencias y entidades participantes en el proceso de presupuesto con base en Resultados (PbR 2010), son:

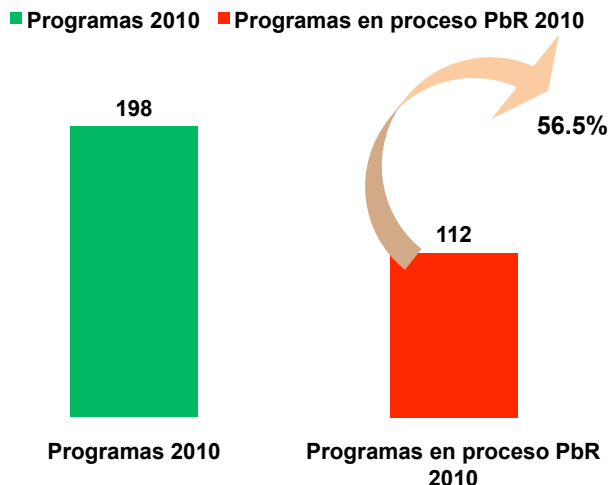
Gobierno del Estado de Chihuahua
Presupuesto de Egresos 2010
Presupuesto Basado en Resultados

Matrices e Indicadores para Resultados			
Dependencia / Entidad		Proceso PbR 2010	
		Matrices de Indicadores	Indicadores para Resultados
312	Secretaría de Planeación e Evaluación	3	5
315	Secretaría de desarrollo Industrial	7	11
316	Secretaría de Desarrollo Comercial y Turístico	4	9
317	Secretaría de Educación y Cultura	10	42
321	Secretaría de Desarrollo Municipal	1	3
322	Secretaría de la Contraloría	1	4
325	Secretaría de Finanzas y Administración	4	6
401	Servicios Educativos del Estado de Chihuahua	3	8
403	Universidad Tecnológica de Chihuahua	3	7
404	Universidad Tecnológica de Cd. Juárez	1	5
406	Instituto Tecnológico Superior de Nuevo Casas Grandes	4	7
408	Colegio de Educación Profesional Técnica del Edo. de Chihuahua	1	4
409	Instituto Chihuahuense de Educación para los Adultos	1	5
411	Instituto de Apoyo al Desarrollo Tecnológico	2	6
415	Servicios de Salud de Chihuahua	6	6
416	Instituto Chihuahuense de Salud	2	5
418	Instituto Chihuahuense de la Mujer	3	5
422	Universidad Autónoma de Cd. Juárez	2	6
434	Instituto Chihuahuense de Infraestructura Física Educativa	1	5
502	Fideicomiso Escuelas de Calidad	1	3
503	Fideicomiso del programa Nacional de Becas PRONABES	1	2
523	Fideicomiso del programa de carreteras Federales, Estatales de Cuota	1	1
TOTAL		62	155

Fuente: Anexo al Periódico Oficial, miércoles 23 de diciembre de 2009. Presupuesto de Egresos 2010.

En tanto que los programas presupuestarios que entraron al proceso con PbR, representan el 57% del total.

Gráfico A. Proceso Presupuestario en PbR (PEE 2010) Por Programas Presupuestales



Correspondientes al total de programas de las 22 Dependencias que entraron al proceso de PbR

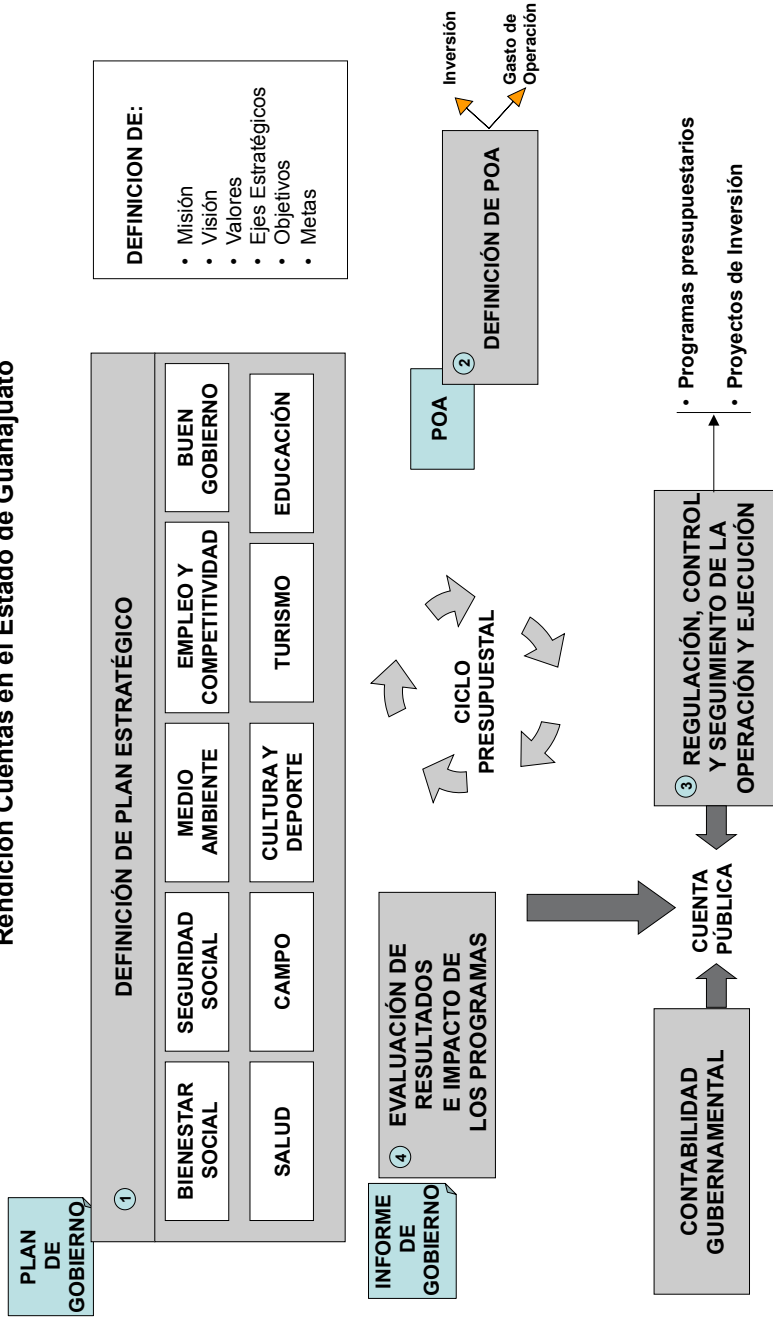
*El caso del Estado de Guanajuato*¹⁶

En el Estado de *Guanajuato*, el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2009 logró sentar las bases de lo que es el inicio de un proceso orientado hacia la implementación del Presupuesto con Base en Resultados, aunado a que en el mes de abril del mismo año, se realizó la Reforma legal en Materia de Presupuesto y Evaluación de Resultados.

El siguiente esquema (Fig. No. 40) refleja la visión que se tiene del proceso que contempla, en sus diferentes etapas (planeación-programación-presupuestación-ejercicio-seguimiento-evaluación-rendición de cuentas), los resultados que se quieren lograr y que derivan de la demanda social.

¹⁶ Enrique Negrete Pérez. *Revista de Presupuesto, Gasto y Contabilidad (Enfoque para Resultados)* No. 1, marzo de 2009, INDETEC, pp 51-58.

Fig. No. 40. El Proceso de Planeación – Programación – Presupuestación Evaluación y Rendición Cuentas en el Estado de Guanajuato



En la primera etapa, cada Sector identifica problemas de desarrollo en diferentes poblaciones objetivo o áreas de enfoque, acorde a su función dentro de Gobierno atendiendo a las diferentes temáticas de demanda social, las cuales se traducen en áreas de oportunidad para plantear objetivos que ataquen dicha problemática y de los cuales derivan metas que contribuirán de manera directa en el cumplimiento de éstos. Esta planeación estratégica da como resultado un Plan de Gobierno Sexenal (2006-2012) que es el instrumento rector de Gobierno sustentada fuertemente mediante una misión, visión y valores.

Una segunda etapa de programación-presupuestación, por medio de un Programa Operativo Anual (POA), permite a cada Organismo integrante del Poder Ejecutivo de la Administración Pública Estatal, identificar dentro de qué programas presupuestarios y proyectos de inversión estará participando, cuáles serán los productos o servicios que se van a generar y por medio de qué actividades u obras, así como los insumos que serán requeridos. En esta etapa se diseñan también los indicadores por medio de los cuales se podrán visualizar los resultados y el avance en el cumplimiento de dichos Programas y Proyectos.

Los programas presupuestarios en los que estará participando cada Organismo están diseñados de tal forma que los productos y servicios que se generen estén programados para poder contribuir al cumplimiento de los objetivos y metas que derivan del Plan de Gobierno.

La tercera etapa permite, a través de los indicadores definidos en la etapa anterior, medir periódicamente el avance con respecto a las metas y objetivos programados, así como identificar el costo real del valor que se está creando con respecto al programado, dando mayores elementos para la toma de decisiones con respecto a las fuentes de financiamiento que serán utilizadas para hacer frente a las necesidades próximas de recursos, derivadas de las actividades u obras que restan para alcanzar los resultados planeados. En esta etapa se genera la información que sirve como referencia para que los diferentes actores tengan pleno conocimiento de la evolución en la ejecución de los Programas y Proyectos, si se están llevando a cabo las acciones para el cumplimiento de las prioridades de Gobierno conforme a lo programado o no, y a qué costo. Dicha información aunada con información financiera derivada de la Contabilidad Gubernamental, constituyen la principal fuente que permite hacer de la Cuenta Pública, un instrumento que hace más clara la rendición de cuentas.

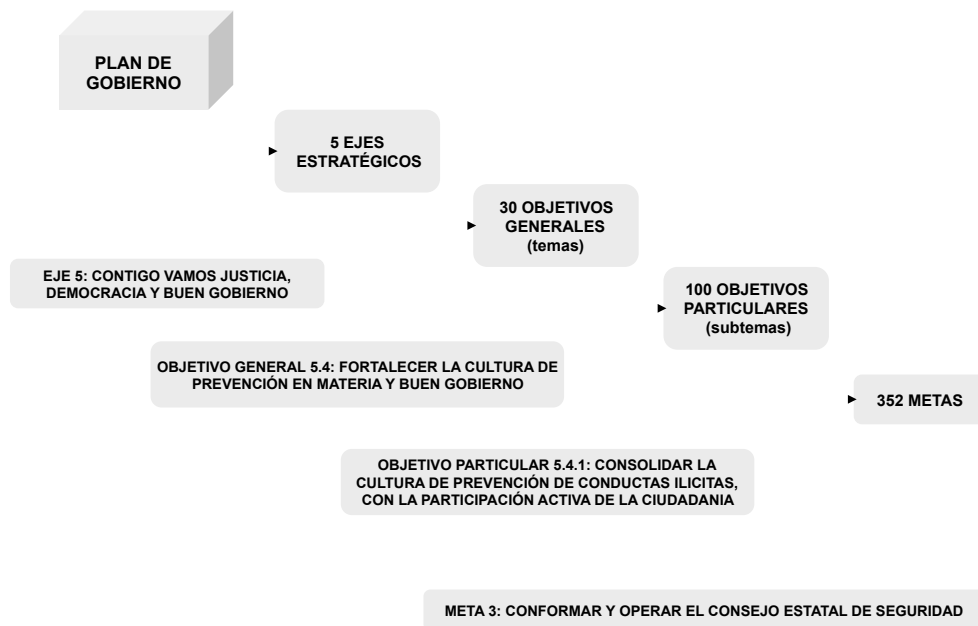
La cuarta y última etapa de la visión que se tiene del ciclo presupuestal, consiste en la evaluación del impacto final que producen en la sociedad los resultados generados por los programas y los proyectos de inversión. Esta evaluación busca

identificar si los cambios reflejados en la población objetivo o áreas de enfoque a las que estaban dirigidos dichos programas y proyectos, fueron positivos y acordes con la demanda y necesidades de la sociedad.

Esta evaluación anual y multianual será el principal insumo para reportar a la sociedad, entre otras cosas, por medio del Informe del Gobierno, los logros obtenidos en el ejercicio con respecto a los indicadores más relevantes y de impacto final. Además, brinda elementos para hacer una revisión de la planeación estratégica permitiendo identificar posibles ajustes en la misma, lo cual origina el inicio nuevamente del ciclo presupuestal para el siguiente ejercicio fiscal.

En la fase inicial del proceso de implementación del Presupuesto en Base a Resultados 2009, se tuvo como principal prioridad consolidar la forma en la que se vincularía la Planeación Estratégica del Estado con la operación diaria de los Organismos, así como con los proyectos de Inversión, lo cual se puede visualizar en los primeros dos cuadrantes del ciclo.

Partiendo de la estructura y lógica del Plan de Gobierno (Fig. No. 41), y por medio de las atribuciones normativas de cada uno de los Organismos, se pudo determinar de manera clara a qué objetivos y metas de Plan de Gobierno podría contribuir cada uno. Derivado de este análisis y con el objeto de facilitar la integración del Programa Operativo Anual de gasto de operación ordinario (POA), se desprendió nuestra herramienta principal, el tablero de control (Fig. No. 42), el cual resumió los objetivos Particulares y metas a atacar por cada Organismo y la información cualitativa relevante derivada de éstos.

Fig. No. 41 Estructura del Plan de Gobierno del Estado de Guanajuato

La integración del tablero se divide en dos partes. La primera parte permite identificar el grado de avance al ejercicio anterior del que se está analizando, con respecto al cumplimiento de las Metas del Plan de Gobierno 2006-2012, convirtiéndose como información de partida para la programación de indicadores y metas de productos y servicios, así como las actividades a ejecutar para el siguiente ejercicio fiscal. Por su parte, el resumen de la información derivada de la programación se presenta en la segunda parte del tablero de control, en donde el detalle de dicha información se plasma por cada Organismo en formatos de indicadores y actividades.

La Fig. No. 43, muestra el número de programas presupuestarios que autorizó el Congreso del Estado para el ejercicio fiscal 2009, mediante los cuales se atiende cada uno de los temas de interés social, que como ya se comentó, se encuentran agrupados dentro los 5 ejes estratégicos que integran el Plan de Gobierno.

Fig. No. 42 El tablero de Control

TABlero DE CONTROL

PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA						
OBJETIVO PARTICULAR 1	DESCRIPCIÓN 2	META SEXENAL (2006-2012) 3	RESULTADOS AL 2008 4	INDICADOR 5	META ANUAL (2009) 6	ACTIVIDADES (2009) 7
5.4.1	Consolidar la cultura de prevención de conductas ilícitas, con la participación activa de ciudadanía.	(M6) Brindar a 1 millón 500 mil guatemaltecos un servicio interdisciplinario de prevención primaria y universalidad del delito. (ssp)				
		(M7) Implementar 4 campañas o foros con participación interinstitucional focalizados a la prevención de adicciones. (ssp)				
5.5.1	Consolidar el Sistema de Procuración de Justicia Penal en el estado	(M1) Disminuir a 40 el promedio de averiguaciones previas en trámite por Agencia del Ministerio Público.				
		(M11) Incrementar en un 100% el número de personas favorecidas con el Programa de Excarcelación. (ssp)				
5.5.2	Atender de manera integral a las víctimas y ofendidos del delito	(M2) Brindar atención psicológica, asesoría jurídica y trabajo social a la totalidad de las víctimas del delito de violación en el estado				
		(M3) Consolidar el funcionamiento del Consejo de Atención y Apoyo a Víctimas y Ofendidos del Delito.				

Nota: Para efectos de presentación en este ejemplo, se redujo el tablero de control.

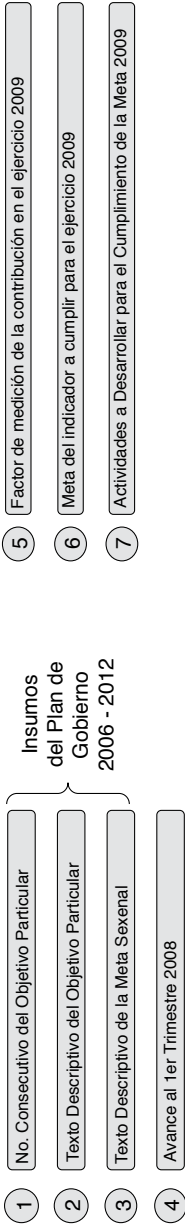


Fig. No. 43 PRESUPUESTO GENERAL DE EGRESOS 2009

(Ejes)	Temas Base	Programas
	(Objetivos Generales)	Presupuestarios
		(Objetivos Particulares)
TOTAL		100
EJE FAMILIA	1 COMBATE A LA POBREZA	3
	2 SALUD	5
	3 VIVIENDA	3
	4 ORGANIZACIÓN SOCIAL	2
	5 CULTURA DE VALORES	1
	6 GRUPOS PRIORITARIOS	7
EJE COMUNIDAD SUSTENTABLE	7 DESARROLLO REGIONAL	2
	8 MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS	5
	9 AGUA	3
	10 INFRAESTRUCTURA BÁSICA	6
	11 ENERGÍA	4
EJE ESCUELA	12 EDUCACIÓN DE CALIDAD	5
	13 DESARROLLO DEL SISTEMA EDUCATIVO	3
	14 CULTURA	4
	15 DEPORTE	3
EJE EMPRESA, EMPLEO Y COMPETITIVIDAD	16 EMPLEO Y SECTORES PRODUCTIVOS	3
	17 PYMES	3
	18 CAMPO	3
	19 TURISMO	2
	20 INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD	7
	21 INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO	2
SEGURIDAD, JUSTICIA, DEMOCRACIA Y BUEN GOBIERNO	22 ACCESO A LA INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS	2
	23 GOBIERNO EFECTIVO	6
	24 DESARROLLO POLÍTICO Y DEMOCRACIA	2
	25 PREVENCIÓN EN SEGURIDAD PÚBLICA	2
	26 PROCURACIÓN DE JUSTICIA	3
	27 JUSTICIA LABORAL	2
	28 FORTALECIMIENTO DE LA SEG	2
	29 FINANZAS PÚBLICAS SANAS	2
	30 MARCO JURÍDICO ACTUALIZADO	3

Actualmente el Estado de Guanajuato se encuentra en el tercer cuadrante del ciclo presupuestal, en donde por medio de la estructura programática que ordena la información financiera presupuestal en un Sistema Integral de Hacienda Pública, y que la vincula con la información cualitativa de los programas, se da Seguimiento sobre la Operación y Ejecución de los programas y proyectos, así como de los indicadores a nivel de organismo, unidad responsable descentralizada, y programa presupuestario.

El caso del Estado de Zacatecas¹⁷

Atendiendo al propósito del gobierno estatal y en concordancia con Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010 respecto a la gestión de las finanzas públicas, en el año 2006 Zacatecas dio inicio al proceso de modernización del sistema presupuestario, para transformarlo de un Presupuesto por Objeto del Gasto a un Presupuesto por Programas, bajo las siguientes acciones:

- Alinear los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo 2005 – 2010 con las políticas públicas sectoriales y transversales que se derivaban del mismo.
- Integrar el proceso de planeación – programación – presupuestación a nivel interinstitucional en el ámbito central y paraestatal de la Administración Pública local.
- Adecuar las estructuras organizacionales y rediseñar los procesos administrativos de la planeación, programación y presupuestación en el ámbito interno de la Secretaría de Finanzas.

Planeación – Programación – Presupuestación

Para alinear los objetivos establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo con las políticas públicas de carácter sectorial y transversal derivadas de él, en 2006 se comenzó un trabajo conjunto con la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER) tendiente a establecer la coordinación necesaria para efectuar un trabajo de análisis del Plan Estatal de Desarrollo 2005 – 2010 para definir el marco de políticas públicas y programas que iban a servir para encuadrar la programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación de los recursos públicos que tuviera a su disposición el gobierno estatal, ya fueran éstos provenientes de las fuentes locales de tributación o bien provenientes de las transferencias federales por concepto de participaciones, aportaciones

17 Claudia Villegas Santillán. *Revista Presupuesto, Gasto y Contabilidad (Enfoque para Resultados)*. No. 4 de 2009. INDETEC, pp 92-97.

federales o recursos reasignados mediante convenios entre la Federación y el gobierno estatal. Uno de los primeros resultados que se obtuvieron de ese trabajo fue el establecimiento de las bases para la formulación del Programa Operativo Anual (POA) y el Presupuesto de Egresos de manera coordinada y conforme a un calendario de actividades previamente elaborado y aprobado por las dependencias responsables de esos procesos.

Otro resultado importante de ese trabajo fue el diseño y aprobación de una primera estructura programática formada por 3 objetivos, 17 programas y 94 subprogramas; se llevaron a cabo las primeras adecuaciones de tipo orgánico y funcional en la Dirección de Presupuesto, se establecieron los mecanismos de coordinación necesarios entre la SEPLADER y la SEFIN para mantener la vinculación necesaria con las demás dependencias y entidades del gobierno estatal y los municipios para llevar a cabo la planeación, programación, autorización, ejercicio y control del gasto público y se hicieron los ajustes programáticos y presupuestales necesarios para iniciar la migración operativa del Presupuesto por Objeto del gasto hacia el Presupuesto por Programas.

Además, como medidas de apoyo a ese proceso, se impartieron cursos de capacitación intensiva dirigidos a los responsables de las áreas de planeación y administración de las dependencias y entidades del gobierno estatal a efecto de que conocieran los principios teóricos y prácticos sobre la Planeación Estratégica y del Presupuesto por Programas, necesarios para cambiar el enfoque y práctica de la gestión de los recursos financieros estatales en el marco de la planeación del desarrollo estatal y de la aplicación de una nueva técnica presupuestaria así como de sus impactos en el sistema informático para el manejo y procesamiento de información y en la contabilidad gubernamental.

También se comenzaron a considerar los diferentes requerimientos de las áreas administrativas para contar con un sistema informático de características integrales que procesara de manera ágil y expedita la información fiscal, financiera, presupuestal y contable para efectuar los registros programáticos, presupuestales y contables de manera simultánea, lo que dio lugar a un proceso de rediseño del sistema de información existente que sólo se enfocaba al proceso de pagos.

Con base en la experiencia del ejercicio fiscal 2006, para el siguiente año se trabajó de manera conjunta con la SEPLADER en la depuración de la estructura programática y para 2007 se estableció una estructura de 3 objetivos, 17 programas, 80 subprogramas y 518 proyectos. Además se dio un paso importante al apoyar el proceso de formulación del presupuesto con un manual para la programación operativa y la presupuestación y con un manual de normas para la operación

presupuestaria, ambos con el enfoque del Presupuesto por Programas, los cuales deberían ser utilizados por las dependencias y entidades del gobierno estatal.

Para el año 2008, se siguió trabajando en las categorías y elementos programáticos que permitían identificar el destino y objeto del gasto, a efecto de hacer más transparente el ejercicio de los recursos y poder identificar y controlar el gasto de operación y el gasto de inversión. Con ese propósito, se definió de manera conjunta con la SEPLADER una estructura programática de 3 Objetivos, 17 Programas, 80 Subprogramas, 262 Procesos y 72 Proyectos, siendo los procesos los que requerían recursos para el gasto de operación administrativa, mientras que los proyectos estaban asociados con los recursos para el gasto de inversión.

También ese año se hizo evidente la necesidad de adecuar las estructuras organizacionales y los procesos operativos que tenían las Direcciones de Presupuesto, Egresos, Contabilidad y Tesorería, que forman la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Finanzas. Por esa razón, se inició un proceso de mejora continua basada en acciones de reingeniería de procesos en cada una de esas áreas y de cambios en la organización interna de cada Dirección, lo que produjo un nuevo Reglamento Interior y un nuevo Manual de Organización de la SEFIN, así como en los cambios necesarios en el sistema integral de información.

Para el año 2009 se continuó trabajando de manera coordinada con la SEPLADER en las funciones de programación presupuestaria y para ese ejercicio fiscal se estableció una estructura programática formada por 3 Objetivos, 17 Programas, 80 Subprogramas, 195 procesos y 48 proyectos que sirvieron de base para formular el presupuesto de egresos y se formularon los manuales correspondientes para la formulación del presupuesto y para la operación presupuestaria durante el año por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.

El proyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2010 se integró sobre la base de una estructura programática y presupuestal formada por 3 objetivos, 17 programas, 80 subprogramas, 208 procesos y 34 proyectos y con un claro propósito de avanzar hacia un Presupuesto basado en Resultados atendiendo a la reforma del Artículo 134 Constitucional y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que señalan a los gobiernos federal, estatales y a los municipios la obligación de ejercer los recursos disponibles bajo criterios de racionalidad, transparencia y de evaluar su ejercicio. Además se pretende avanzar hacia esa forma de presupuestar actualizando el marco jurídico y normativo estatal y construyendo el sistema de indicadores para evaluar la gestión presupuestal y los resultados y los impactos de la gestión gubernamental.

2005	2006	2007	2008	2009	2010 Iniciativa de Presupuesto de Egresos
	3 Objetivos	3 Objetivos	3 Objetivos	3 Objetivos	3 Objetivos
	17 Programas	17 Programas	17 Programas	17 Programas	17 Programas
Presupuesto por Objeto	94 Subprogramas	80 Subprogramas	80 Subprogramas	80 Subprogramas	80 Subprogramas
		518 Proyectos	262 Procesos	195 Procesos	208 Procesos
			72 Proyectos	48 Proyectos	34 Proyectos

El Presupuesto con Enfoque de Género

El Plan Estatal de Desarrollo establece como política transversal la equidad de género, por lo que el presupuesto público del Estado de Zacatecas tiene la función de ser el instrumento programático y financiero para la ejecución de políticas públicas a nivel sectorial y regional que se traducen en proyectos y acciones orientados al abatimiento de los rezagos sociales y la inequidad entre los hombres y mujeres.

En ese contexto, el Gobierno del Estado de Zacatecas creó el Instituto de la Mujer Zacatecana (INMUZA) que es la instancia que se ha encargado de impulsar el desarrollo de esa política pública transversal entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y los Municipios del Estado para que éstas apliquen ese enfoque en la gestión de sus proyectos y acciones específicas, además de llevar a cabo acciones directas entre grupos sociales y organizaciones no gubernamentales que realizan alguna actividad productiva o de mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres y las niñas de Zacatecas.

Por su parte, la Secretaría de Finanzas empezó a avanzar en la adopción de este enfoque en el presupuesto público a partir de 2008 de forma paralela a los procesos de certificación de las 20 dependencias que pusieron en práctica el Modelo de Gestión de Equidad de Género en ese año. Una de las primeras tareas durante las fases de programación y presupuestación fue la identificación de los proyectos, acciones y componentes, que estuvieran orientados a disminuir las condiciones de atraso e inequidad de género en algún sector o región específica del Estado.

Ese proceso estuvo acompañado de sesiones intensas de capacitación para todo el personal directivo y operativo de las dependencias y entidades gubernamentales a efecto de difundir la filosofía y alcances de esa política pública para que fuera traducida en proyectos específicos que, a su vez, fueran el elemento central del presupuesto de cada institución, especialmente de aquellas que tienen como misión

atender algún aspecto relacionado con la calidad de vida de la población, tales como salud, educación, alimentación, vivienda y seguridad.

La Evaluación y Rendición de Cuentas

Conforme fue avanzando la transformación del Presupuesto por Objeto del Gasto hacia el Presupuesto por Programas también se fueron realizando cambios en la manera de registrar y procesar la información fiscal y financiera y también se incorporaron nuevos elementos a la información que periódicamente se presenta a la Contraloría Interna del Gobierno del Estado y al Poder Legislativo Estatal.

A partir de 2007, los nuevos elementos más significativos fueron la aplicación del Criterio del Devengo en la Contabilidad Gubernamental y la integración de un sistema de indicadores financieros y programáticos que fueron contruidos de manera conjunta con la SEPLADER para medir el comportamiento de los ingresos, el gasto y la deuda pública estatal así como los avances en el cumplimiento de metas de los programas y en el correspondiente ejercicio presupuestal, los que pasaron a formar parte del Informe de Avance de Gestión Financiera y de la Cuenta Pública de 2007 y 2008, dándole un mayor contenido tanto cuantitativo como cualitativo a la información financiera que de manera tradicional se presentaba en ambos documentos.

Otro elemento que transformó la forma y contenido de la rendición de cuentas en Zacatecas ha sido la legislación y normatividad administrativa que regula la asignación, ejercicio, control y evaluación de los recursos públicos, principalmente los de origen federal, ya que el mayor porcentaje de los recursos presupuestales que aplica el gobierno estatal son provenientes de participaciones y aportaciones federales. Este factor ha tenido una importancia fundamental ya que ha obligado a la Secretaría de Finanzas a observar una serie de disposiciones legales y administrativas relacionadas con las funciones de ejercicio, control y evaluación de la gestión presupuestal y de los resultados obtenidos mediante la aplicación de los diferentes fondos de origen federal.

Un aspecto fundamental para la vida democrática y la interacción entre gobierno y ciudadanía es la rendición de cuentas, por lo que el Gobierno de Zacatecas garantizó el derecho a la información pública expidiendo en 2004 la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas. Mediante ese instrumento jurídico se regulan las formas y mecanismos para que los ciudadanos puedan solicitar información pública, en particular a la que tiene que ver con el ejercicio de los presupuestos para obras y servicios públicos.

La experiencia del Estado de Zacatecas confirma el supuesto teórico de que la modernización del sistema de gasto público es un proceso de largo plazo que requiere de apoyo político del Titular del Ejecutivo Estatal y de los Titulares de las dependencias encargadas de alinear los procesos de planeación y programación y de la dependencia encargada de las finanzas públicas.

Otra enseñanza que se ha obtenido es que este es un proceso muy amplio que requiere el trabajo coordinado y permanente de las instancias de planeación, programación, presupuesto, ejercicio y control del gasto para difundir y aplicar la normatividad federal y estatal que regula la asignación, ejercicio, control y evaluación de los recursos provenientes de diversos fondos y transferencias, la implementación de la armonización contable y la construcción del sistema de indicadores de gestión y resultados que van a formar parte del Sistema de Evaluación por Resultados de la Gestión Gubernamental.

El caso del Estado de Baja California¹⁸

Baja California es uno de los estados más jóvenes de la república mexicana, que finalizar la década de los 70's incorporó por vez primera el presupuesto por programas como elemento importante de su administración pública. Durante el 2008, se inició el proceso de implementar la Gestión para Resultados como la forma de hacer gobierno considerando aspectos tales como: el rediseño de los procesos de planeación-programación-presupuestación; seguimiento y evaluación a través de indicadores; actualización jurídica; diseño de normas de competencia laboral; formación de liderazgos; participación ciudadana, entre otros (Fig. No. 44).

18 Alejandro Sánchez Bernal. *Revista de Presupuesto, Gasto y Contabilidad (Enfoque para Resultados)* No. 2 del 2009, INDETEC, pp 47-51.

Fig. No. 44 La Gestión por Resultados en el Estado de Baja California

Cabe destacar que el Plan Estatal de Desarrollo 2008-2013 fue desarrollado a través de talleres realizados con los titulares de cada dependencia y entidad de gobierno y su equipo directivo, con el propósito de determinar escenarios deseados, indicadores, metas y proyectos. Este insumo fue fundamental para el proceso de programación-presupuestación del ejercicio 2009, dado que sirvió de punto de partida para dictaminar las propuestas que realizaban las dependencias y entidades, lo que facilitó la asignación presupuestal definitiva. Asimismo, se estructuró un sistema informático denominado SEI y se realizaron los cursos a dependencias y entidades para la integración, captura, seguimiento y evaluación de los indicadores. Para cada programa de gobierno se identificaron los indicadores más representativos, mismos que fueron enviados en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2009 al H. Congreso del Estado de Baja California.

Durante 2009 se integró la metodología de la Matriz del Marco Lógico en la planeación operativa para los programas transversales identificados, tales como: “Desarrollo Regional de San Quintín”, “Vida Digna”, “Seguridad Pública” y de “Equidad de Género”.

Conclusiones Generales

La mayoría de las entidades federativas en México han transitando de un Presupuesto por Programas a un Presupuesto con base en Resultados; no obstante el avance generalizado se refleja en la evaluación de los programas presupuestales federales, de los cuales a partir del 2009 fue necesario incluir información sobre su desempeño como parte del reporte trimestral que éstas deben enviar al gobierno central.

Este sistema de seguimiento y monitoreo, denominado SED (Sistema de Evaluación del Desempeño), permitió incursionar de manera definitiva en el Presupuesto con base en Resultados PbR, que se refleja en las decisiones sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.

Asimismo, cabe destacar el importante avance de las entidades federativas en la parte legislativa, como el primero de los pasos hacia la implementación del Presupuesto con base en Resultados, en donde se observan Reformas en materia presupuestaria que enfatizan la evaluación del desempeño y los sistemas de seguimiento y monitoreo.

El principal objetivo de las entidades federativas en México es sin duda, dar cumplimiento al Artículo 134 Constitucional, cuyo mandato implica evaluar los resultados de los recursos de que disponen las Administraciones Públicas en todos los niveles de gobierno (nacional, subnacional y local); y en ese sentido, utilizar las herramientas disponibles para lograrlo, como son: la planeación estratégica; contar con estructuras programáticas; desarrollar matrices de indicadores de evaluación (por programa o proyecto cuyos resultados generan valor público); diseñar e implementar un sistema de evaluación del desempeño (automatizado); e implementar un programa de evaluación del impacto de los principales programas de gobierno, cuyos productos (bienes y servicios), generan cambios positivos importantes sobre la población beneficiaria.

Asimismo se considera de suma importancia definir, a nivel subnacional y local, el marco normativo para la conformación de las instancias técnicas de evaluación (de acuerdo con el Artículo 134 de la Constitución en México), con el objeto de propiciar que en los respectivos presupuestos... *los recursos se asignen en términos de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que están destinados...*

Bibliografía

- Anderson, B. (2008). Presupuesto basado en Resultados: Una guía de usuarios. Conferencia Internacional sobre Presupuesto Basado en Resultados. Ciudad de México, junio de 2008.
- Anthony RobertN. "El Control de Gestión" Marco, Entorno y Proceso". Harvard Business School. Ed. Deusto, 1998.
- Álamo Vera, F., y García Soto, M. (2007). Organización del Proceso de Planificación Estratégica en el Contexto Público: Un Estudio de las Universidades Españolas. XVII Jornadas Hispano Lusas de Gestión Científica. Grupo de Investigación Fedra. Pp. 2660-2674.
- Aldunate, E. (2004). Metodología del Marco Lógico. Boletín No. 15. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Albi, E. y Cols. (1997). Fundamentos, Presupuesto y Gasto, Aspectos Macroeconómicos. Ed. Ariel, Barcelona.
- Armijo, M. (2007). Material de exposición del Curso Seminario Internacional sobre Políticas Presupuestarias y Gestión Pública para Resultados. Armijo, M. (2007). ILPES-CEPAL/INDETEC.
- Armijo, M. (2006). Curso- Taller sobre Políticas Presupuestarias y Gestión para Resultados. Guadalajara, Jal. México. ILPES-CEPAL/INDETEC.
- Barzelay, M. (2001). La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 19 (Feb. 2001). Caracas.
- Barzelay, (1998). Atravesando la Burocracia: Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Baker, J.L. (2000). Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty. Handbook from Practitioners. Word Bank.
- Berner, H. (2009). Notas Técnicas. División de Control de Gestión. Ministerio de Hacienda del Gobierno de Chile.
- Berner, H. (2008). Ponencia presentada en la reunión Internacional de Presupuesto con base en Resultados. SHCP y Banco Mundial. México, D. F. Junio de 2008.
- Berry, F. S., y Wechsler, B. (1995). State Agencies Experience With Strategic Planning: Findings for a national Survey. Public Administration Review. Vo. 55 No. 2, pp.,159-168.
- Bonnefoy, J. C. (2003). Los Indicadores de Evaluación del Desempeño: Una Herramienta para la Gestión por resultados en América Latina. Boletín No. 13. ILPES-CEPAL.
- Bonnefoy, J.C. y Armijo, M. (2005). Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Manual No. 45/2005. ILPES-CEPAL.
- Bouillon, C.P., y Tejerina, L. (2007). Do We Know What Works? A Sysdtematic Review of Impact Evaluation of Social Programs in Latin America and the Caribbean. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Bresser-Pereira, L. (2001). Reforma de la Nueva Gestión Pública: Ahora en la Agenda de América Latina, sin embargo... *International Journal of Political Studies*, No. 3, septiembre 2001, pp. 143- 166. Trabajo presentado para la conferencia organizada por Hellmuth Wolman, "Evaluando la nueva gestión pública en el mundo", Río de Janeiro , 13 y 14 de septiembre, 2001.
- Briceño, B. (2008). Presupuesto Orientado a Resultados y Provisión de Servicios: El Caso Colombiano. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Presupuesto Basado en Resultados (PBR), Ciudad de México, 9-10 de junio. Dirección de Evaluación de Políticas Públicas. Departamento Nacional de Planeación de Colombia.
- Bryson, J. M. (1995). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. Jossey Bass Press. 2nd. Edition.
- Bryson, J. M. (1988). A Strategic Planning Process for Public and Non-Profit Organizations. *Journal Long Range Planning*. Vol. 21, No.1, pp 73-81.
- Buchanan, J. M. (1986). La Constitución de la Economía Política. En : *Economía: Entre la Teoría Predictiva y la Filosofía Moral*. Texas University Press.
- Buchanan, J. M. (1983). *The Public Choice Perspective*. New York University Press.
- Buchanan, J. M. (1979). Política sin Romanticismos: Esbozo de una Teoría Positiva de la Elección Pública y sus Implicaciones Normativas. Instituto de Estudios Económicos.
- Castro M. F. (2005). Evaluación, sostenibilidad fiscal y calidad del gasto público: la reforma a la función de evaluación de resultados en Colombia. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct.
- Castro, M. F. (2006). Colombia: Country Presentation', Towards Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ceniceros Becerra, A., y Polanco Licón, A (2008). El Presupuesto Basado en Resultados: Experiencia de Chihuahua. *Revista Presupuesto y Gasto Público* No. 2, 2008. INDETEC. Octubre de 2008, pp. 47-56.
- Cohen, E., y Franco, R. (2006). Evaluación de Proyectos Sociales. Ed. Siglo XXI.
- Cunill, N., y Ospina, S. (2003). Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: Experiencias Latinoamericanas. CLAD, Caracas.
- David, Fred (1992). *Concepto de Administración Estratégica*. Ed. Pearson Educación.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Little Brown. Boston.
- Echebarría, K. (2000). La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas. Documento de Trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ferranti, D., y Ody, A. (2006). Key Economic and Social Challenges for Latin America: Perspectives from Recent Studies: <http://www.brookings.edu/views/papers/20060803.pdf>
- Filc, G., y Scartascini, C. (2007). Los Marcos de Mediano Plazo y el proceso Presupuestario en América Latina. Ponencia presentada en la Reunión de Efectividad en el Desarrollo y Gestión Presupuestaria para Resultados México, 11 de Junio de 2007. BID.
- García Sánchez, I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Revista Presupuesto y Gasto Público* 47/2007, pp. 37-64. Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales de España.

- Gersbach, H. (1999). Fiscal Constitutions. Documento de Trabajo No. 223. CESifo. University of Heidelberg. Alemania.
- Gómez, J., y Martínez-Vázquez (2008). La programación Presupuestaria Plurianual con Referencia a su Práctica en el Reino Unido y Dinamarca. Revista Presupuesto y Gasto Público No. 51, 2008, pp. 145-160. Instituto de Estudios Fiscales de España.
- Guinart i Solà (2003). Indicadores de Gestión para las entidades públicas. VIII Congreso del CLAD, Panamá.
- Guzman, M. (2005). Sistema de control de gestión y presupuesto por resultado: la experiencia chilena. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.
- Hernández, M. (2002). Evaluación del desempeño de las organizaciones públicas a través de la calidad. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa.
- Hitzne (1999). Control y Evaluación de Gestión y Resultados. Documentos TOP sobre Gestión Pública. Buenos Aires.
- Jiménez, M. R. (2009). Material de exposición para el curso de Matriz de Indicadores. CONEVAL, Guanajuato, Gto., México. Marzo de 2009. Economista de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile y Consultor ILPES / CEPAL.
- Kahneman, D. (2003). Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics," American Economic Review, American Economic Association. Vol. 93(5), pp. 1449-1475, December.
- Manning, N. (2008). La Presupuestación basada en Información del Desempeño en América Latina: Experiencias y Posibilidades. Banco Mundial. Unidad para el Sector Público y Gobierno. Región de América Latina y el Caribe.
- Martner, R. (2007). La política fiscal en tiempos de bonanza. Serie Gestión pública, N° 66 (LC/L.2736-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas.
- Martínez Delgado, J. D. (2008)...... Revista "Presupuesto y Gasto Público (Enfoque para Resultados)", INDETEC, Octubre de 2008, pp. 34-46.
- Martirene, R. (2007). Manual de Presupuesto Plurianual. Serie manuales No. 57. ILPES-CEPAL, Naciones Unidas.
- Makon, M. P. (2000). El Modelo de Gestión por Resultados en los Organismos de la Administración Pública nacional. Documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD.
- Mackay, K. (2007). Cómo Crear Sistemas de Seguimiento y Evaluación que contribuyan a un Buen Gobierno. Banco Mundial & Independent Evaluation Group IEG.
- Mayston, D. (1993). Principals, Agents, and the Economics of Accountability in the New Public Sector. Journal of Accounting, Auditing, and Accountability, Vol. 6, No. 3, pp. 68-96.
- Mercer, J. L. (1991). Strategic Planning for Public Managers. Quorum Books. New York.
- McKenzie, K. (1999). Diseño Institucional y Política Pública: Una Perspectiva Macroeconómica. Revista de Economía Institucional, No. 1. Pp, 17-58.
- Mueller, D.C. (1989). Public Choice II. A Revised Edition of Public Choice. Cambridge University Press. Reedited 1993.
- Negrete Pérez, E. (2009) Acciones del Gobierno de Guanajuato para la Implementación del PbR. Revista de Presupuesto, Gasto y Contabilidad (Enfoque para Resultados) No. 1, marzo de 2009, INDETEC, pp 51-58.

- Osborne y Gaebler (1994). *La Reinención del Gobierno. La Influencia del Espíritu Empresarial*. Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, Primera edición.
- Osborne, D., y Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison Wesley Publ. Co.
- Pérez Parra, W. (2004). *La Repolitización en la Nueva Gestión Pública*. Revista Provinciana No. 12. Facultad de Ciencias Jurídicas y Política. Universidad de los Andes., pp 33-52.
- Petrella, C. (2007). *Aportes para la Comprensión del Modelo Burocrático*. Revista Electrónica de la Facultad de Ciencias Empresariales. Universidad Católica de Uruguay.
- Przeworski, A., y Cols. (1996). *What Makes Democracy Endure*; Journal of Democracy, vol. 7, No. 1. Pp, 39-56.
- Rascón, L.E., y Hernández, V.M. (2009). *Nuevas Obligaciones en Gasto Transferido y el Enfoque para Resultados*. INDETEC. Serie: reforma Fiscal.
- Rascón, L.E. (2008). *La Evaluación de Resultados con base en Indicadores Estratégicos y de Gestión*. Revista INDETEC Federalismo Hacendario No. 52, Vo. 1-2008, pp 36-47.
- Ruiz Nuñez, F. (2006). *Métodos de Pareo*. Ponencia presentada en Buenos Aires, Argentina. Evaluación del Impacto, Instituto del Banco Mundial.
- Sánchez Albavera, F. (2003). *Planificación Estratégica y Gestión Pública por Objetivos*. Serie: Gestión Pública. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Sánchez Bernal, A. (2009)...... Revista de Presupuesto, Gasto y Contabilidad (Enfoque para Resultados) No. 2 del 2009, INDETEC, pp 47-51.
- Scartascini, C. (2007). *Recent Governmental Reforms in Latin America to Promote Budget Transparency and Accountability*. Inter-American Development Bank. New Researcher's Meeting, 29-30 March 2007, Washington DC.
- Scott, G. (2008). *Algunas observaciones sobre los conceptos y el estado del arte del presupuesto con base en resultados*. Conferencia internacional sobre Presupuesto con base en resultados, México D.F., junio de 2008.
- Shack, N. (2008). *Informe sobre el Sistema de Monitoreo y Evaluación de Gasto Público en Perú*. Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina. Banco Mundial, y CLAD. }
- Shick, A. (1998). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Word Bank.
- Sour, L. (2009). *Coordinación Presupuestaria entre Distintos Niveles de Gobierno en un Marco de Presupuesto por Resultados*. Revista Trimestre Fiscal No. 90, Vol. 3-2009. INDETEC.
- Stoner, J., y Freeman, E. (1992). *Administración*. México, Prentice Hall Hispanoamericana.
- SHCP, México (2008). *Manual del Sistema de Evaluación del Desempeño*. Subsecretaría de Egresos.
- Shick, A. (2001). *Getting Performance Measures to Measure Up*", en "Quicker, Better, Cheaper?: Managing Performance in American Government", Dall W. Forsythe (Editor), State University of New York Press.
- Taylor, Bernard (1991). *Planeación estratégica*. Serie empresarial. Colombia.
- Toboso, L. F.(1992). *Metodología de la Teoría de la Elección Pública: La Conceptualización de los Procesos Políticos como Procesos de Intercambio*", Hacienda Pública Española, No. 122, vol 3, 1992, Madrid; pp. 95-102.

-
- Videgaray Caso, L. (2008). El Presupuesto por Programas con Orientación a Resultados. Revista "Presupuesto y Gasto Público (Enfoque para Resultados)", INDETEC, Junio de 2008, pp. 70-75.
- Villegas Santillán, C. (2009). Desarrollo Presupuestal y Gestión Pública para Resultados. La Experiencia de Zacatecas. Revista Presupuesto, Gasto y Contabilidad (Enfoque para Resultados). No. 4 de 2009. INDETEC, pp 92-97
- Von Hagen (1993). The role of Budgeting Procedures for improving the fiscal performance of the Member States of the EC. En A. Wildavsky and Zapico, E. eds. National budgeting for Economic and Monetary Union. Martinus Nijhoff Pb., The Netherlands.
- Weiss, C. (1998). Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies. Prentice Hall 2nd.. Edition.
- Williamson, O. (1994). Visible and Invisible Governance. American Economic Review. American Economic Association, vol. 84(2), pages 323-26, May. Williamson, O. (1985). The Economic Institutions of Capitalism. MacMillan Publishing Co.
- Zapico (2001). Capacidad de control estratégico del Gasto Público y nuevo rol del departamento de Presupuestos. Ponencia presentada en junio de 2001, en la ciudad de Culiacán, Sinaloa. Primer Seminario Internacional sobre Gobierno y Políticas Públicas.

