



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO COMO
POLÍTICA PÚBLICA DE ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS
PÚBLICOS EN MÉXICO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A:

PABLO ISRAEL CABELLO BARONA

DIRECTOR DE TESIS:

DR. EDUARDO RAMIREZ CEDILLO



CIUDAD UNIVERSITARIA, AGOSTO DE 2012.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO COMO POLÍTICA PÚBLICA DE ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS EN MÉXICO		
1.	Introducción	5
CAPITULO 1		12
1.	EL GASTO Y LA GESTION PUBLICA: UNA APROXIMACION TEORICA	13
1.1	Aportaciones teóricas sobre la gestión pública	14
1.2	Teoría de la Elección Publica – PUBLIC CHOICE	15
1.3	Nueva Economía Institucional	19
1.4	Nueva Gestión Pública	23
1.5	Teorías que sustentan la nueva gestión pública	27
1.6	Funciones Económicas del Estado	30
1.7	Funciones del Estado	33
1.8	Administración por Resultados	38
1.9	El Presupuesto como Instrumento Elemental	41
CAPÍTULO 2		46
2.	MECANISMOS E INDICADORES EVALUACIÓN Y DESEMPEÑO	47
2.1	La Evaluación y el Presupuesto Público	47
2.2	La Evaluación del Desempeño en el Ámbito Internacional	49
2.3	Criterios y Mecanismos de Evaluación en el Sector Público	54
2.4	Importancia de la Evaluación en la Gestión Pública	57
2.5	La Institucionalidad de los sistemas de Indicadores de Desempeño	59
2.6	Indicadores de Desempeño	62
2.7	Tipologías de Indicadores	65
2.8	Indicadores Según Ámbito de Medición	68
2.9	Indicadores de Eficiencia, Eficacia, Economía y Calidad	70
2.9.1	Capacidad para cubrir la demanda actual	72
2.9.2	Resultado final	73
2.9.3	Integración de los Indicadores de Desempeño	76
CAPITULO 3		78
3.	EL MARCO LÓGICO COMO HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN PRESUPUESTAL	79
3.1	Metodología del Marco Lógico	81
3.2	Monitoreo y Evaluación	89
3.3	Definiciones	90
3.4	Tipos de evaluación asociados al ciclo de vida del proyecto	96

3.5	Bases conceptuales de los indicadores de evaluación de desempeño	105
3.6	La construcción de indicadores en la práctica	107
CAPITULO 4		112
4.	EL GASTO PÚBLICO BAJO EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO	113
4.1	Consideraciones generales sobre el proceso presupuestario	118
4.1.1	Las técnicas de presupuestación	122
4.1.2	Evaluación del presupuesto por programas	124
4.2	El proceso presupuestario en México	126
4.3	Etapas de elaboración del presupuesto	131
4.4	Clasificaciones de gasto	135
4.5	Perspectiva administrativa	135
4.6	Perspectiva económica	137
4.7	Perspectiva funcional	140
4.8	Control y evaluación del ejercicio del gasto	142
4.9	Presupuesto basado en resultados	143
4.9.1	Marco jurídico y la implementación del presupuesto basado en resultados	145
4.9.2	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	146
4.9.3	Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal y su reglamento	146
4.9.4	Ley Orgánica de la contaduría Mayor de Hacienda	146
4.9.5	Reformas constitucionales en materia de Gasto Público 2007	147
4.9.6	Tipos de evaluaciones e indicadores utilizados	149
CAPITULO 5.		162
5.	IMPLICACIONES Y EFECTIVIDAD DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GASTO	163
5.1	Programas anuales de evaluación 2007-2009	163
5.2	Programa Anual de Evaluación 2007	163
5.3	Evaluaciones de consistencia y resultados	163
5.3.1	Evaluación de diseño	165
5.3.2	Evaluación de programas nuevos	165
5.3.3	Evaluaciones de impacto	166
5.3.4	Evaluaciones específicas	167
5.3.5	Evaluaciones estratégicas	167
5.4	El programa anual Evaluación 2008	167
5.4.1	Evaluación de Programas Nuevos	167
5.4.2	Evaluación en Materia de Diseño	168
5.4.3	Evaluación de consistencia y resultados	169
5.4.5	Evaluación de la Percepción de los Beneficiarios del Programa de Abasto Rural	169
5.4.6	Diagnostico sobre la igualdad de género	169
5.4.7	Evaluación de impacto	170

5.4.8	Evaluación Estratégica	170
5.5	El programa anual de Evaluación 2009	170
5.5.1	Evaluaciones programas Nuevos	171
5.5.2	Evaluaciones de consistencia y resultados (Componente de diseño)	171
5.5.3	Evaluación de procesos	171
5.5.4	Evaluación específica de Desempeño	172
5.5.5	Evaluación de la percepción de los Beneficiarios	172
5.5.6	Diagnostico sobre la perspectiva de Género	175
5.5.7	Evaluación específica a los programas del ramo 23	175
5.5.8	Evaluación de Impacto	175
5.6	Evaluaciones estratégicas	176
5.7	Resultados obtenidos de las evaluaciones practicadas	176
5.8	Empleo de la información en el PPEF 2009	180
5.9	El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2008-2011	181
5.9.1	Desafíos de implementación de la gestión pública orientada a los resultados	184
5.9.2	El Programa de Escuelas de Calidad	185
5.9.3	El plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE)	190
5.9.4	Evaluación del Programa PEC	201
6.	Conclusiones	204
7.	Bibliografía	208

INTRODUCCION.

1.- INTRODUCCION.

El objetivo de esta tesis es dar a conocer cómo el Sistema de Evaluación de Desempeño en la Política, Pública ha emprendido diversos esfuerzos a fin de mejorar tanto la definición y alineación de las actividades públicas a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), como el proceso de toma de decisiones en la asignación de recursos presupuestarios a los programas designados.

Los objetivos de estas mejoras son incrementar la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos, reducir el gasto de operación, 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.

Así, por una parte se han impulsado iniciativas para mejorar la gestión pública, alcanzar mayores niveles de eficiencia, reducir el gasto operativo, y proporcionar información adecuada y oportuna a la ciudadanía sobre los resultados de su actuación. Por otra parte, se han implementado mejoras en el proceso de presupuestación y se ha avanzado en la actualización de sus disposiciones, con la finalidad de simplificar el proceso y desconcentrar en los ejecutores de los programas y actividades las decisiones sobre una parte importante del gasto público.

Sin embargo, los retos del desarrollo nacional sustentable demandan acciones de mayor profundidad e impacto, por lo que se requieren nuevas estrategias que permitan aumentar de manera rápida la productividad de la (APF) y elevar su impacto en la sociedad y en la economía del país.

La relevancia de estos propósitos se expresa en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008 – 2012 (Pronafide), el cual establece como uno de los objetivos de política fiscal, el mejoramiento de la asignación y ejecución del gasto mediante la evaluación de Desempeño. En este contexto, las actuales Administraciones impulsa modificaciones estructurales tanto al proceso como a los elementos a considerar en la asignación de recursos a sus actividades, con énfasis en las decisiones que prevén la alineación de las políticas y programas públicos con los objetivos establecidos en el (PND), y sopesando de manera ponderada el logro de resultados en los programas que sean designados. De esta manera se

conoce en qué se gasta, pero sobre todo, qué resultados se obtienen con la utilización del presupuesto.

Esta orientación incluye, entre otras medidas, adecuar el marco normativo, impulsar un conjunto de acciones de mejora en el desempeño de las instituciones, y promover el uso amplio de herramientas metodológicas de planeación, análisis y evaluación, a fin de lograr que la toma de decisiones incorpore, sistemáticamente, consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de los recursos públicos, que la misma motive a las dependencias y entidades de la (APF) a lograrlos, y que impulse iniciativas para mejorar su operación e interrelación con la ciudadanía.

Por tanto implica, de forma destacada, que se ajusten y fortalezcan los mecanismos de coordinación entre los responsables de la ejecución de las actividades y programas presupuestarios, y las áreas de planeación, evaluación, presupuesto, control y vigilancia. Asimismo, se establecen diversas acciones de mejora continua y se postula que esta nueva visión debe arraigarse entre los servidores públicos y generar un cambio en la manera de hacer las cosas en la (APF).

Así, el Poder Ejecutivo Federal ha puesto en marcha la implantación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), como uno de los principales componentes del Presupuesto Basado en Resultados (PBR). El (SED) implica una nueva dinámica que refuerza el vínculo entre el proceso presupuestario con las actividades de planeación, así como con las de ejecución y evaluación de las políticas, programas e instituciones públicas.

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) realizará el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la (APF), para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el (PND) y los programas que se derivan de éste. El (SED) brindará la información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población.

El objetivo general de este trabajo de tesis es generar la capacidad en las organizaciones públicas para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del PND y los programas derivados del mismo.

1. Ofrecer a los responsables de la administración pública la información y el conocimiento que les permita controlar y optimizar el proceso de creación de valor público, a fin de alcanzar el mejor resultado posible respecto a lo que se espera de la acción del gobierno;
 2. Contribuir a mejorar la capacidad de las autoridades y de los organismos públicos, para que de forma documentada y amplia puedan rendir cuentas y así permitir que la ciudadanía y las instancias de control correspondientes puedan evaluar los resultados de su gestión; y,
 3. Apoyar la modernización de la gestión pública y la evaluación de su desempeño, con la correspondiente administración de incentivos a las organizaciones, no a las personas.
- Principios

Los Objetivos Particulares son cinco, los cuales forman la base para una administración del desempeño sólida

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

El presente trabajo de tesis, enfoca las distintas disposiciones normativas, las cuales establecen que las directrices principales del SED, el cual tiene dos componentes principales:

- De evaluación de las políticas públicas y programas presupuestarios, que se detalla con mayor amplitud a lo largo del presente, particularmente en lo que se refiere a la manera en que las diferentes etapas del proceso presupuestario se verán ajustadas y enriquecidas como consecuencia de la adopción del nuevo enfoque orientado al logro de resultados. Destacan los elementos requeridos para su ejecución, que incorporan mecanismos de coordinación institucional y vinculación con el Poder Legislativo, que permitan la correcta implementación de esta política pública; y,
- De la gestión para la calidad del gasto, denominado Programa de Mediano Plazo (PMP), cuyo objetivo es promover la calidad del gasto y elevar la eficiencia y eficacia en la gestión pública, a través de acciones que modernicen y mejoren la prestación de los

servicios públicos, promuevan la productividad en el desempeño de las funciones de las entidades y dependencias de la APF, y reduzcan gastos de operación,

Este conjunto de directrices deberán perfeccionarse a través del tiempo, pero desde ahora sientan las bases para una mejor evaluación del desempeño y un mayor impacto de los programas, proyectos y actividades de la APF.

En el Capítulo I, se manifiesta las aportaciones Teóricas de la Elección Pública donde se proporcionó un nuevo marco conceptual para entender los procesos de decisión y ejecución de políticas en el sector público, al aplicar principios de la economía al análisis del comportamiento de los agentes y los problemas en el Estado. Particularmente hace uso de la teoría micro – económica y su aparato analítico basado en los conceptos de racionalidad, competencia y comportamientos estratégicos idea de la cual el gobierno la ha adoptado como la teoría micro - económica y, como una herramienta para mejorar la gestión del sector público

La Teoría de la Elección Pública 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. Esta situación se da por la falta de servicio y malos manejos presupuestales y al no cumplir con sus metas llega una pérdida de confianza en la creencia de que las autoridades gubernamentales respondían básicamente en su actuación a los valores y preferencias de los ciudadanos. Esto se da pauta a que se defina, conceptualmente, el modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión al cual aspira la APF, denominado Gestión para Resultados (GpR), que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos; el PbR, como elemento relevante de la GpR que permite que las decisiones presupuestarias consideren los resultados del ejercicio de recursos; y, el sistema con el que se llevará a cabo el seguimiento y evaluación de las políticas y programas de la APF y el SED.

En el Capítulo II, se describe las disposiciones legislativas que sentaron las bases para la implementación del PbR y del SED, así como las que le dan continuidad. Las propuestas de reforma del sector público en los países desarrollados, los casos más conocidos son los esfuerzos realizados bajo la idea del New Government o Neo-Gerencialismo¹ en Gran Bretaña, Nueva Zelanda y los Estados Unidos.

Estos esfuerzos en los países latinoamericanos, responden a las particularidades históricas de la región. Por ejemplo, el problema de la calidad de la gestión pública y su capacidad para implementar políticas y movilizar recursos se convirtió en un factor crítico dentro de las reformas de segunda generación que se dieron después de los ajustes macroeconómicos de los 80's.

El aumento de su capacidad a través del desarrollo institucional es una de las herramientas para asegurar el éxito de los procesos de modernización del Estado en la región, como parte de la agenda más amplia que busca crear las condiciones para el fortalecimiento y profundización de una democracia que genere desarrollo sostenible.

Se expone brevemente el proceso de planeación nacional y describe cómo el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) vincula dicha planeación con el quehacer cotidiano de la APF. En ese contexto, hace referencia a las mejoras implantadas al proceso presupuestario, particularmente en lo que toca a la adecuación de la estructura programática y la clasificación de los programas presupuestarios. Se describe el proceso de planeación nacional, la alineación del proceso presupuestario para resultados, y el calendario previsto para el proceso del año.

La forma como cada país está respondiendo a las situaciones generadas a partir de los procesos de reforma tiene importantes implicaciones para la consolidación de sus estructuras democráticas. En este sentido, la evaluación es un asunto político que concierne tanto a gobernantes como a gobernados. En México, el proceso de transformación ilustra como la descentralización administrativa, fiscal y política; la democratización y las reformas electorales; y la modernización del estado representan tres procesos de la reforma que han afectado las relaciones horizontales y verticales entre los actores participantes en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos. La lógica de conceptualización e implementación de los sistemas de evaluación mexicanos aparecen dentro de este contexto, que están directamente enmarcada en estos cambios.

En el Capítulo III. Se describe la Metodología de Marco Lógico (MML), herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de programas presupuestarios. Se hace énfasis en uno de los componentes de la MML: la Matriz de Indicadores (MI), que obliga a la definición de los objetivos, indicadores y metas de los programas presupuestarios, y facilita la evaluación de sus resultados. Se enumeran las acciones llevadas a cabo para incorporar las MI en el PEF, así como las acciones que se tiene previsto ejecutar próximamente en este ámbito. Esta matriz es la base para la evaluación del avance en la consecución de los objetivos, metas e indicadores de los programas presupuestarios, de ahí la relevancia de tratar este tema en un sólo apartado.

Detalla los objetivos, elementos y características de las evaluaciones de los resultados de las políticas y programas públicos, así como del desempeño de las instituciones de la APF.

Se describen el PAE, los tipos de evaluación, y los mecanismos que se emplearán para la evaluación del gasto federalizado.

En el Capítulo IV, La consideraciones sobre el proceso presupuestario, estableció un nuevo diseño institucional en materia presupuestaria que sirve como plataforma para lanzar un nuevo orden presupuestario que da mayor certidumbre jurídica y económica, así como transparencia al proceso presupuestario en su conjunto. Asimismo, incorporó principios de responsabilidad fiscal para promover una política económica que sustente el desarrollo del país con base en finanzas públicas sanas, el uso eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos y la rendición de cuentas a la población sobre el manejo de los mismos.

En especial, la Ley institucionalizó los esfuerzos llevados a cabo técnicas de presupuestación y evaluaciones a programas emitidos por ejecutivo Federal, durante la última década para implantar el PbR y el SED, cuyas disposiciones generales fueron emitidas conjuntamente por la SHCP y la SFP. Por su parte, las reformas a la Constitución en materia de gasto público y fiscalización y a la LFPRH, fueron propuestas por el Ejecutivo Federal en el marco de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen en 2007, la cual tiene como uno de sus objetivos fundamentales mejorar sustancialmente la manera en que el Gobierno gasta los recursos que le proveen los contribuyentes para atender las necesidades del país.

En el Capítulo V, Se enumeran las disposiciones normativas que establecen la obligación al Ejecutivo Federal de informar al Poder Legislativo y a la sociedad respecto del avance y resultados de los programas y proyectos de las dependencias y entidades de la AFP; y, se describen los ámbitos de información previstos para la gestión de información requerida para la adecuada rendición de cuentas. Describe las herramientas e instrumentos tecnológicos que forman parte de la implantación del PbR y del SED. Expone las razones de orquestar la implantación del PbR y del SED a través de un proceso gradual, selectivo y progresivo, en tres ámbitos de coordinación diferentes, y se detallan las funciones principales de dichos ámbitos, en este trabajo de tesis se da a conocer el Programa de PEC, Programa de Escuelas de Calidad, la cual se da a conocer el desarrollo del programa y el impacto y las metas obtenidas en el desarrollo de dicho programa del cual tiene una importancia, dentro del H. Congreso de la Unión, de la H. Cámara de Diputados en el desarrollo del PbR y del SED; asimismo, se detallan los beneficios que se prevé el SED tendrá en el desempeño del programa PEC y las funciones que los miembros de dicha Representación Popular tienen encomendadas en materia de planeación, programación, presupuestación y seguimiento.

**EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL
DESEMPEÑO COMO POLÍTICA PÚBLICA DE
ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS
EN MÉXICO**

C A P Í T U L O 1

EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO COMO POLÍTICA PÚBLICA DE ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS EN MÉXICO

C A P Í T U L O 1

1.- El gasto y la Gestión Pública: una aproximación Teórica

Aunque la discusión sobre los efectos de la política fiscal sobre las variables macroeconómicas es de larga data, el tema tomó mayor impulso después de la Gran Depresión y en particular, de los escritos de Keynes (1936) sobre las fluctuaciones económicas y el rol macroeconómico de la política fiscal (tanto por la vía del gasto como por la de los impuestos). Específicamente Keynes sostenía que la política fiscal era una poderosa arma para mitigar recesiones y por lo tanto, un importante instrumento estabilizador.

Desde entonces, la discusión sobre el rol de la política fiscal ha sido bastante amplia, con posiciones que por un lado, le atribuyen un efecto importante, mientras que otras son más bien escépticas. Más allá del debate sobre el efecto de la política fiscal en el producto en distintos plazos, también se discute sobre la capacidad de las autoridades públicas de llevar a cabo dichas políticas contra cíclicas y sobre la importancia de las instituciones fiscales (Andrés y Domenech, 2005 y 2006; Poterba, 1994, 9-42).

Desde el punto de vista conceptual, el problema es relativamente sencillo: una política fiscal expansiva, a través de menores impuestos o mayor gasto, en el contexto de una economía que no está en pleno empleo, debería ayudar a expandir el gasto agregado y el PIB.

Para Keynes, por ejemplo, el remedio para la caída en la demanda privada que estaba detrás de la Gran Depresión era precisamente un fuerte aumento del gasto público. En el caso de menores impuestos, el debate y las dudas con respecto a esta proposición surgen con la denominada "**equivalencia ricardiana**" (Robert J. Barro, 1974, vol. 82 no.6), que supone que esta reducción impositiva será contrarrestada con mayor ahorro de los privados, de forma que el efecto sobre el gasto agregado será nulo.

Por otra parte, en el largo plazo o en una situación de pleno empleo, la mayor demanda interna, producto del mayor gasto público, se traducirá solo en mayores tasas de interés, con lo que la mayor demanda pública se compensara con menor demanda privada. Tal como se mencionó previamente, incluso si se parte del supuesto de que la política fiscal tiene la capacidad para atenuar las fluctuaciones macroeconómicas en el corto plazo, la duda surge con respecto a la capacidad de las autoridades para llevar a cabo dicha política estabilizadora.

En este sentido las teorías encaminadas a observar el comportamiento público a partir de supuesto y considerando las funciones de asignación, distribución y estabilización del gobierno en la economía nos permitirán entender la importancia de la evaluación del gasto público como una herramienta eficaz de lograr los objetivos que el gobierno mismo se plantea.

La nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor costo posible favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección y por otro favorezcan la participación ciudadana.

1.1 Aportaciones Teóricas sobre la Gestión Pública

En contraste con las orientaciones tradicionales de la administración pública, las corrientes de pensamiento en economía resaltan las ventajas de una gestión orientada por resultados para el incremento del beneficio colectivo; son ellas las **Teorías de la Elección Pública (*Public Choice*)** y la **Nueva Economía Institucional (*New Institutional Economics*)**. Estas dos vertientes de pensamiento, combinadas con la disciplina gerencial del sector privado y la aplicación de los principios del mercado en el sector público se recogen ampliamente en la denominada **Nueva Gestión Pública (*New Public Management*)**.

1. 2 Teoría de la Elección Pública - PUBLIC CHOICE

La Teoría de la Elección Pública (James M. Buchanan y Tullock G, 1962) proporcionó un nuevo marco conceptual para entender los procesos de decisión y ejecución de políticas en el sector público, al aplicar principios de la economía al análisis del comportamiento de los agentes y los problemas en el Estado (Mueller y Dennis, 1984, 455-480). Particularmente hace uso de la teoría micro – económica y su aparato analítico basado en los conceptos de racionalidad, competencia y comportamientos estratégicos por lo cual ha sido reconocida también como la teoría micro - económica del gobierno (Messner, Dirk, 1999, 87-118) y, como una herramienta para mejorar la gestión del sector público (G. Tullock, 1996, 26).

Aunque pueden fecharse los orígenes de la Escuela de Virginia en la segunda mitad de la década de los cincuenta, los principales desarrollos y difusión de sus ideas se producen fundamentalmente a partir de los años setenta y muy especialmente en los ochenta. En 1986, J.M. Buchanan, máximo representante de esta corriente, recibe el premio Nobel de Economía, una de las lagunas más significativas de las corrientes centrales en el pensamiento económico y muy especialmente en el caso del neoclásico es una ausencia de análisis del Estado.

Pero además del cambio cuantitativo, se exige también un cambio cualitativo en la percepción del Estado. Pensar que es un simple garante de las reglas de juego, tal vez era posible con anterioridad, pensarlo hoy sería una actitud de suma negligencia intelectual. **La Teoría de la Elección Pública 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.** A finales de los años sesenta, J.M. Buchanan manifiesta claramente la pérdida de confianza en la creencia de que las autoridades gubernamentales respondían básicamente en su actuación a los valores y preferencias de los ciudadanos.

“Perdí mi fe en la eficiencia gubernamental al observar la explosiva carrera en gastos y nuevos programas manejados por los agentes políticos aparentemente en su propio interés y divorciados de los intereses de los ciudadanos ... El Gobierno de los Estados Unidos parecía tomar el aspecto de un Leviatán autoimpulsado y, simultáneamente, se desarrollaba una anarquía emergente en la sociedad civil. ¿Qué estaba ocurriendo y cómo podría mi modelo explicativo aplicarse a la nueva realidad de los últimos años sesenta y principios de los setenta?” (Buchanan, 1986, 4)

El modelo explicativo de Buchanan y de sus inmediatos colaboradores (W Nutter, G. Tullock, R.E. Wagner, G. Brennan, V. Vanberg, D. Lee, R.D. Tollison, M. Crain, entre otros) permitieron desarrollar un nuevo análisis económico de las instituciones y procesos políticos que ha quedado plasmado en las diversas contribuciones de la así llamada **Teoría de la Elección Pública**. “Esta teoría parte del análisis del sector público con base en dos principios: i) que todas las agencias o entidades con unidades compuestas por individuos, y ii) que los actores del sector público y, también los ciudadanos en su interacción con el estado se comporta como agentes racionales”

- Las decisiones, acciones o resultados de los agentes en el sector público pueden ser optimizados a través de incentivos y de la generación y uso eficiente de la información.
- Las decisiones, y particularmente las del proceso presupuestal, pueden ser modeladas para entender y optimizar los resultados de la asignación de recursos.

Es así que la teoría de la elección pública consta de dos ejercicios teóricos que resultan sencillas de aplicar, “los conceptos y métodos del análisis económico neoclásico al estudio de las instituciones y procesos políticos que caracterizan y podrían caracterizar a las sociedades desarrolladas con sistema político democrático” (Toboso. F, 1992, Vol,3 no.122).

Conviene ahora mostrar los elementos de esa proximidad conceptual entre el análisis económico neoclásico y la Teoría de la Elección Pública. En esencia, la proximidad tiene lugar por el uso de esta última, con mayores o menores modificaciones, de algunos de la terminología y los postulados metodológicos del primer tipo de análisis. ***“Como sugiere mi definición, la Teoría de la Elección Pública es metodológicamente individualista, en el mismo sentido en que lo es la Teoría Económica.”***

Si los individuos son las unidades básicas de análisis, los gobiernos o instituciones políticas, al igual que cualquier otra institución, se conciben únicamente como complejos procesos o arreglos institucionales a través de los cuales los individuos toman decisiones colectivas, decisiones públicas o decisiones conjuntas. La política o el gobierno se conciben como un complejo conjunto de interacciones individuales bajo determinadas instituciones, interacciones que resultan básicamente, del intento por parte de los individuos de conseguir colectivamente aquellos objetivos propios comúnmente deseados.

Así pues, frente a otros tipos de análisis de los procesos políticos y de las instituciones, las unidades básicas de análisis de la Teoría de la Elección Pública son los individuos que toman decisiones. De lo anterior se desprende una serie de críticas tanto al Estado, como a los procesos políticos y a la propia burocracia.

Respecto al primero de estos, la Teoría de la Elección Pública reconoce que el mercado presenta fallas, 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. Por otra parte, los procesos políticos son conceptualizados como un mercado político donde existen intercambios. “Para Buchanan el proceso político y el mercado son procesos análogos. 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”

Cuando los procesos políticos se conciben de este modo, y se sustituye el postulado motivacional individual en busca del interés general por alguna definición del interés propio, como postulado motivacional del comportamiento humano en los diversos roles de elección pública (votantes, políticos, burócratas, etc.), se llega a un análisis positivo que describe un mundo de la política altamente nocivo.

La conceptualización del proceso político implícita en los modelos, teorías y proposiciones elaboradas bajo la Teoría de la Elección Pública se caracteriza, entre otros elementos, por concebir los procesos políticos como relaciones de intercambio complejo entre muchos individuos. Cuando la interacción política se modela como un complejo proceso de intercambio entre muchas personas, en el que aquella se concibe como un medio a través del cual se tratan de satisfacer las diversas y posiblemente divergentes preferencias individuales (mediante algún mecanismo o regla que amalgame o combine las mismas y permita derivar resultados concretos), se facilita o permite centrar la atención del análisis en los procesos de interacción mismos y sus características, en lugar de hacerlo sobre los resultados generados.

Hemos dicho que la Teoría de la Elección Pública realiza dos tipos de ejercicios analíticos, que en ocasiones se confunden; El primero de ellos es un ejercicio positivo, denominado como **Teoría Positiva de la Elección Pública (TEP)**, e incluye, básicamente, toda una serie de modelos, teorías e hipótesis explicativas y predictivas sobre las características y funcionamiento de las distintas reglas, normas e instituciones políticas existentes en las sociedades democráticamente desarrolladas.

El ejercicio normativo o Economía Política Constitucional se refiere a dos grandes componentes. Por una parte, está constituida por todo un conjunto de consideraciones o teorías comparativo-valorativas acerca de las características y funcionamiento de reglas, normas e instituciones políticas alternativas a las existentes por comparación con estas últimas. Por otra, está formada por el conjunto de consideraciones, teorías normativas o propuestas ofrecidas como posibles cambios o reformas constitucionales a llevar a cabo con el fin de mejorar el funcionamiento de la estructura político-institucional o de corregir los fallos presuntamente detectados.

La Teoría de la Elección Pública (TEP) constituyó especialmente en la década de los 80' y 90', una perspectiva teórica dominante (Zaremborg, Gisela. 2008). Este 'reinado' estuvo acompañado tanto de fervorosos adherentes como de acérrimos enemigos. Estas pueden definirse como el estudio economía (Mueller, Dennis 1984, 455-480). Del proceso de adopción de decisiones en contextos políticos, aplicando -y ampliando- premisas teóricas y metodológicas.

Dos elementos adicionales se asocian al desarrollo de la Teoría de la Elección Pública. El primero, se relacionó con el constante crecimiento del sector gubernamental acompañado por un también creciente aumento de la ineficiencia económica de las políticas gubernamentales.

El segundo factor contextual, probablemente más indirecto radica en la creciente inconformidad con el papel irracional y pasivo que las Teoría de la Sociedad de Masas y la Teoría de los Grupos "Bentley 1949, Truman 1958 y Latham 1952" les asignaban a los individuos. En el contexto de estas discusiones y tomas de posición, la TEP fundó los supuestos que alimentarían sus posteriores desarrollos. Siguiendo a Colomer (Colemer Josep.1991, 9-33), podemos destacar:

- el supuesto del *individualismo*, se pretende explicar los hechos colectivos a partir de las acciones individuales, y no a la inversa. En otras palabras, categorías como las naciones, las clases, las razas, etc. “no piensan”, sólo a los individuos puede atribuírseles la capacidad de voluntad, estrategia, decisión y persecución de objetivos propios.
- el de la *racionalidad* instrumental, se refiere a la capacidad de deliberación y coherencia que supone el cálculo conducente a la elección individual entre alternativas (Varian 1990).
- el de una ampliación de las *consecuencias no intencionadas de la acción*, se refiere a que la paradoja en la cual los resultados colectivos no coinciden con las intenciones humanas, descarta toda misión teleológica de la acción humana.

1.3 Nueva Economía Institucional

La nueva economía institucional por su parte, provee un lente más amplio para analizar las relaciones al interior de las administraciones públicas. Sugiere que las instituciones públicas no son neutrales en relación con las políticas que implementan sino todo lo contrario. Son tan determinantes como el mercado, puesto que ofrecen reglas para la interacción entre los ciudadanos y las instituciones las cuales relacionan, coordinan o agregan intereses individuales como preferencias, demandas, necesidades, valores o creencias. De esta manera, si los resultados están determinados en buena medida por las instituciones (Formales e Informales), entonces los resultados también pueden ser optimizados si se mejoran dichas instituciones (Messner Dirk, 1996, 87-118).

Esta corriente estudia la interacción entre los intereses a instituciones en el sector público, a partir de la relación principal – agente. Esta relación, también conocida como agencia miento, establece un compromiso contractual en el que un principal delega una función a un agente quien a cambio de algunos incentivos adquiere la obligación de representar sus intereses en dicha asignación (Oliver E. Williamson, 1986, 75-79).

La estructura de la relación principal agente, en la cual los votantes (principal) eligen a sus gobernantes (agente) para que éstos lleven a cabo sus preferencias, se caracteriza por ser ambigua, presentar comportamientos oportunistas, riesgo moral y selección adversa

Debido a lo anterior, esta relación contractual lleva implícitos costos adicionales a los de producción asociados con la medición de atributo de lo que es objeto de intercambio, la protección de los derechos sobre ellos y con el cumplimiento de los acuerdos establecidos. La economía institucional los denomina costos de transacción (Douglass C. North, 1990, 50) y los clasifica en dos tipos:

- los costos asociados a las asimetrías de información, que surgen de la adquisición de conocimiento privilegiado por parte de unos agentes sobre los requisitos para la acción colectiva;
- los costos de motivación que surgen de la coordinación de dos o más participantes en una decisión colectiva.

La introducción de los principios económicos en el modelamiento del funcionamiento del Estado aumenta la importancia de los arreglos institucionales al interior del sector público, ya que estos determinan las reglas del juego bajo las cuales interactúan los diferentes actores, por tanto los resultados. *Los incentivos son entonces la clave para alinear las preferencias tanto de agentes como de principales*, eliminar los comportamientos oportunistas y minimizar las posibilidades de riesgo moral y selección adversa en los resultados de la gestión pública.

La moderna economía institucional comienza con dos premisas:

- 1) que el marco teórico debería ser capaz de integrar la teoría neoclásica con un análisis acerca del modo en que las instituciones modifican el conjunto de opciones a las que pueden acceder los seres humanos, y
- 2) que este marco debe ser construido teniendo en cuenta los determinantes básicos de las instituciones, de manera que no sólo se pueda definir el conjunto de opciones que realmente están disponibles en un momento determinado, sino también analizar la forma en que las instituciones cambian y por lo tanto alteran este conjunto disponible a lo largo del tiempo.

Este conjunto de opciones especificado por la nueva economía institucional es al mismo tiempo, más amplio y más estrecho que el concebido en la teoría neoclásica tradicional. Es más estrecho porque las instituciones definen un conjunto limitado de posibles alternativas en un momento dado en una sociedad.

Este conjunto limitado de alternativas está formado por la estructura de las reglas de decisión política y por los derechos de propiedad, así como también por las normas de comportamiento que limitan las alternativas de las que disponen las personas. Debido a que la nueva economía institucional es en su base un estudio contractual, tanto político como económico, provee un puente entre teoría y observación.

Las instituciones no son personas, son costumbres y reglas que proveen un conjunto de incentivos y desincentivos para individuos. Implican un mecanismo para hacer cumplir los contratos, sea personal, a través de códigos de comportamiento, sea a través de terceros que controlan y monitorean.

Las instituciones surgen y evolucionan por la interacción de los individuos. La creciente especialización y división del trabajo en la sociedad es la fuente básica de esta evolución institucional. Dado que la interacción de los individuos implica costos de transacción positivos, esta aproximación se diferencia del marco de equilibrio general de la economía neoclásica.

Los supuestos básicos de la teoría de las instituciones son, en primer lugar, un supuesto de comportamiento individualista, que implica que los individuos maximizan su propia utilidad. Es verdad que incluso si los individuos tuvieran la misma función objetiva dentro de una organización habría costos de transacción, ya que hay costos de información en la coordinación e integración de cualquier actividad social, política o económica. Sin embargo, los individuos tienen distintas funciones objetivas que reflejan su propia utilidad individual, y tienen posibilidades de ganancia en un mundo de altos costos de información si maximizan su propia utilidad en lugar de la del grupo u organización. Los altos costos de información son la clave para comprender la estructura de instituciones y organizaciones.

El segundo es, entonces, lo costoso de medir los múltiples atributos de bienes y servicios que toman parte en el intercambio, así como también los múltiples atributos de los bienes y servicios implicados en la actuación de los agentes en las relaciones entre agente y principal. Si un bien o servicio tiene muchos atributos de valor para las partes que intercambian, o si un agente tiene múltiples dimensiones de desempeño, el grado en que estos atributos o dimensiones pueden medirse individualmente se convierte en la base para intentar estructurar el marco conceptual, de modo que pueda tener lugar el intercambio entre las partes (Lancaster, 1966, Becker, 1965 y Cheung, 1983, 132-157).

Ciertamente, es la interacción del **costo de transacción** con la distribución del poder coercitivo lo que moldea el desarrollo de las instituciones. Por ello, el cuarto supuesto básico en la nueva economía institucional es una teoría sobre el modo como evolucionan las instituciones políticas y el modo como la estructura institucional define y modifica la estructura de los derechos de propiedad y como la hace cumplir.

Finalmente el último supuesto básico concierne a las preferencias. En el contexto de altos costos de medición, el grado en que los individuos están limitados por sus puntos de vista acerca de la legitimidad y la justicia de los contratos hace diferencia. Si no fuera costoso medir y hacer cumplir lo convenido, las actitudes de las personas hacia el contrato no harían ninguna diferencia, dado que los infractores serían castigados. Pero cuando mayores son los costos de medición mayor es el rol que cumplen las actitudes de los individuos implicados. Al construir sus modelos, los economistas por lo común han ignorado la ideología, considerando los gustos como importantes, pero constantes. Sin embargo, las preocupaciones por la equidad, así como también la distribución de las ganancias del intercambio, influyen sobre los puntos de vista de las personas acerca de la justicia y la rectitud de los contratos.

La nueva economía institucional se construye a partir de la literatura de los costos de transacción, derechos de propiedad y elección pública, y requiere la integración de estos tres cuerpos de literatura. Si se han de hacer afirmaciones normativas acerca de política pública, éstas deben estar basadas en una teoría positiva sólida que pueda sacar conclusiones respecto de las consecuencias de los distintos tipos de políticas.

1.4 Nueva Gestión Pública

La convergencia de estas dos corrientes de pensamiento (**elección pública y nueva economía institucional**) en la **Nueva Gestión Pública (NGP)** enmarca el aparato burocrático bajo una óptica de mercado, en la cual un ambiente competitivo basado en incentivos debe permitir *optimizar los resultados en las interacciones al interior del sector público y entre éste, el mercado y los ciudadanos*. Ello trae como resultado una concepción del Estado como ente gerencial que debe tener la flexibilidad y autonomía suficiente en las agencias y gerentes públicos para obtener los resultados que los ciudadanos exigen¹.

Lo anterior replantea la relación Estados – Ciudadano al concebir a este último como un cliente de los bienes y servicios provistos por el Estado y con la capacidad de exigir una provisión compatible con sus preferencias y expectativas. Para garantizar este derecho, no basta con monitorear el desempeño de los agentes públicos con sistemas de seguimiento y evaluación que faciliten el control de los resultados, es necesario contar con mecanismos de rendición de cuentas a través de los cuales se puedan establecer responsabilidades y delegar costos políticos que obliguen a los gerentes públicos a entregar resultados de calidad a los ciudadanos.

La asignación de recursos juega, entonces, un papel determinante en esa nueva relación Estado – ciudadano puesto que en ella tienen lugar con mayor frecuencia e intensidad los problemas de *información asimétrica, costos de transacción, riesgo moral y selección adversa, así como los comportamientos oportunistas que minan la credibilidad en el Estado*. Por esta razón, la Nueva Gestión Pública enfatiza en la necesidad de hacer transparentes los sistemas presupuestales incorporando incentivos en la asignación, y herramientas de monitoreo y evaluación para introducir incentivos de desempeño, controlar la calidad de los resultados y asegurar una disciplina fiscal que inhiba los desequilibrios en los agregados macroeconómicos (Moore, M., Stewart, S. - Hoddock, A. 1994, 13).

¹ Esto incluye también la reducción del aparato burocrático, la especialización de funciones y la contractualización de tareas en las cuales no resulta necesaria ni conveniente la intervención directa del Estado. Incluye también la adopción de prácticas propias del sector privado como la gestión por resultados. La evaluación y las contrataciones por concursos, entre otras.

En los textos clásicos de economía se detecta un dilema respecto al tamaño óptimo del sector público y a la eficiencia mostrada en el desarrollo de sus funciones. En un primer momento, el debate se centra en seleccionar al gestor que mejor pudiese gestionar los intereses de la sociedad: la función pública o la iniciativa privada (Isabel María García Sánchez, Mayo 2007, 40-41).

Las desigualdades de la renta en la sociedad del siglo XIX y el incumplimiento de la eficiencia de los mercados favorecieron que el estado asumiese un papel más activo, intentado con su intervención enmendar los “fallos del mercado”. Posteriormente, en la década de los 70 del siglo XX, comienza la preocupación por las ineficacias detectadas en la ejecución de los programas públicos, surgiendo el planteamiento de «los fallos de la intervención del estado» en la economía, asociados a la burocracia, la competencia política o derivados de la propia naturaleza de los bienes públicos.

La pérdida de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano viene acompañado de manifestaciones que exigen y obligan a que las instituciones públicas actúen aplicando principios de economía, eficiencia y eficacia.

El objetivo de esta nueva forma de actuar es la consecución de un sector público que opere exclusivamente en aquellas áreas donde no exista un proveedor más adecuado y lo realice de forma eficiente y eficaz. Para ello, compite o colabora con el sector privado, allí donde es posible, con el objetivo de satisfacer las necesidades públicas, otorgándoles a sus ciudadanos un papel cada vez más activo en el campo público, realizando además, reestructuraciones internas encaminadas a eliminar la burocracia, a la adopción de procesos más racionales, a una mayor autonomía en la gestión, etc.

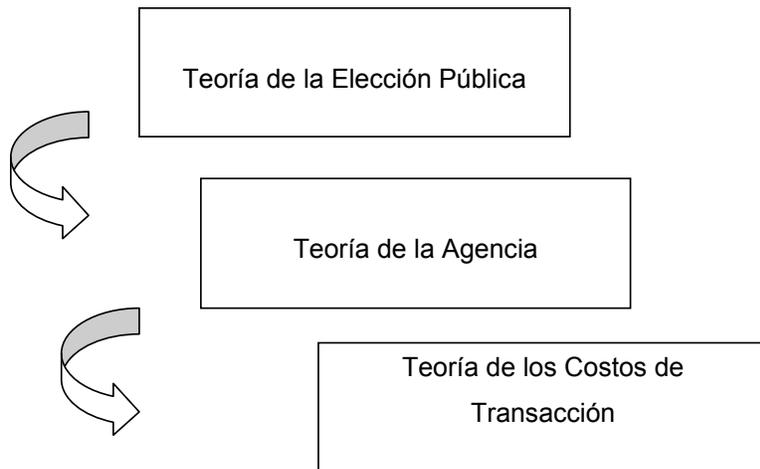
Pero como se ha puesto de manifiesto en países pioneros como el Reino Unido, todos estos cambios carecen en absoluto de validez si no existe un férreo control que permita contrastar la bondad de la intervención pública. Así, en las últimas décadas han comenzado a perfeccionarse los tradicionales sistemas de control orientados hacia la verificación del cumplimiento de la legalidad. La nueva gestión pública extrae las ideas claves de distintos enfoques teóricos, analiza sus características y aplica aquellas que le permiten conseguir la intervención más adecuada al bienestar de la sociedad en general. Es precisamente la amplitud teórica sobre la que se fundamenta su marco de acción lo que le permite no rechazar

unas preferencias de actuación frente a otras por mera ideología, sino en función del análisis de las distintas alternativas posibles.

El Nuevo Institucionalismo considera (Lapsley I. Y Oldfield R, 2001, 217) que las instituciones públicas son relevantes para entender y explicar las interacciones entre los individuos, pues están dotadas de una lógica propia que condiciona las preferencias individuales. Se define el concepto de institución como el conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos, que se desarrollan en un determinado entorno organizativo y que inciden directamente en la actuación desarrollada por los distintos actores implicados, dirigiendo y limitando su comportamiento

Dentro de la amplia variedad de enfoques o teorías económicas sobre las que se construye el Nuevo Institucionalismo, Hood, destaca su formación a partir de las ideas de:

Figura No. 1
TEORÍA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA PARA LEEUW.



Para Leeuw (Leeuw, F.L 1996,92-102) la nueva gestión pública enfatiza en la aplicación de los conceptos de economía, eficiencia y eficacia en la organización gubernamental, así como en los instrumentos políticos y sus programas, esforzándose por alcanzar la calidad total en la prestación de los servicios.

El actual sistema de actuación pública se mueve en un nuevo escenario con dos diseños básicos de coordinación. En primer lugar, el sector público reduce las diferencias respecto al sector privado en términos de personal, sistemas de remuneración y métodos de gestión; y, en segundo lugar, existe una disminución del volumen de reglas y procedimientos que articulan la actuación de gestión de los departamentos, sujetos a reglas uniformes para contratar e incurrir en costos (Dunleavy P.J y Hood C. 1994, 10).

La nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor costo posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad.

Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y por otro, favorezcan la participación ciudadana.

En la nueva gestión pública se aboga por distinguir las decisiones relacionadas con la oferta de los servicios públicos, de las decisiones relacionadas con la forma de gestionarlos e incluso de producirlos. Esto exige la utilización de técnicas directivas desarrolladas que permitan la toma de decisiones precisas. Inicialmente se comenzó con la gestión por objetivos, pero en la actualidad es la dirección estratégica la técnica seleccionada para satisfacer plenamente dichas necesidades.

Este nuevo sistema de dirección exige la elaboración de la estrategia o plan estratégico, donde se recoge la misión o propósito de la organización concretándola en las metas generales u objetivos a largo plazo necesarios para su consecución, así como el plazo marcado para alcanzarlos; y la planificación y programación anual, o plan operativo, con una fuerte vinculación al proceso de elaboración del presupuesto que concreta las líneas de actuación a corto plazo cuya responsabilidad es del gestor público. Además, estas técnicas directivas están muy vinculadas a los procesos de control y medición de los resultados, con el fin de detectar si existen holguras entre los objetivos planificados y los conseguidos, así como sus causas, lo que facilitaría, iniciar acciones correctoras para la solución de los mismos; y, por otro lado, las mejores prácticas para aprender de ellas.

Pero el mayor o menor éxito futuro de los procesos de control y evaluación esta unido al desarrollo, aplicación y perfeccionamiento de técnicas ya utilizadas en el ámbito privado.

Técnicas de control y medición de los resultados que tienen cada vez mayor importancia dentro del proceso de rendición de cuentas. Estas técnicas pueden clasificarse en herramientas de información de carácter interno y procedimientos de control. Las herramientas de información serán aquellas utilizadas por la administración para cuantificar y medir los resultados alcanzados en términos monetarios y técnicos, convirtiéndose los procedimientos de control en mecanismos de verificación de dicha información. Dentro de las herramientas de información de carácter interno destacan principalmente el presupuesto, la contabilidad financiera y analítica, y los indicadores financieros y de gestión.

El presupuesto, además de ser el instrumento para el desarrollo de las políticas del gobierno, debe proporcionar un marco de referencia de mejora de la gestión de la administración; Ello puede alcanzarse si el proceso presupuestario atiende a los tres objetivos fundamentales que (Ezquiaga. I. 2000) establece:

- ✓ contribuir a un funcionamiento ágil y riguroso de la administración;
- ✓ preservar la sostenibilidad financiera; y
- ✓ vigilar la eficiencia en la provisión de servicios.

1.5 Teorías que Sustentan la nueva Gestión Pública

- **Teoría de los Costos de Transacción**

En la teoría clásica de la elección pública la competencia es vista como la panacea para la resolución de los problemas burocráticos, asumiendo que el monopolio público puede ser remplazado por la gestión de los servicios mediante contratos puntuales en mercados atomizados donde compradores y vendedores poseen una completa información (McMaster y Sawkis, 1996, 145-167). La Teoría de los Costos de Transacción sugiere que, si bien el axioma es adecuado, la perspectiva de la elección pública sobre el beneficio de la competencia no es totalmente correcta pues, la competencia puede generar costos adicionales los cuales están ausentes en la tradicional forma burocrática de provisión de los servicios.

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; cuanto mayores sean los costos de las transacciones externas mejor será producir dentro de la administración, situándose el límite de la intervención pública en el punto donde se igualen sus costos con los de contratar en el exterior.

Así, la arquitectura pública, entendida como la estructura organizativa óptima, se realizará en función de los costos de transacción, lo que llevará a la administración pública a incorporar condiciones similares a las del mercado como mecanismos de control cuando aseguren un mantenimiento de dichos costes equilibrados con los intereses que todos los artífices de procesos sociales y colectivos merecen (Boston J, 1996, 50)

- **La Teoría de la Agencia**

La Teoría de la Agencia, entendiendo cualquier ente como un conjunto de contratos entre un individuo (principal) que contrata a otro (agente) delegando en él la ejecución de una determinada tarea, viene definida por la divergencia entre las funciones de utilidad de cada una de las partes del contrato (Gimeno Ruiz A, 1997, 47). A esta situación debe añadirse la posibilidad de que el agente cuente con información preferente o asimétrica que impida un control exhaustivo sobre él por parte del principal. Así, bajo esta teoría la consecución de los objetivos del principal depende de las acciones que realice el agente, las cuales se ven afectadas por la información preferente que este último posea.

En el ámbito público la definición de principal y agente es compleja al encontrarnos en presencia de múltiples figuras (Mayston D. 1993, 68-96) se cuestiona quién es el principal en dicha relación, descubriendo tres posibles respuestas a dicha pregunta: el electorado a través de los procesos democráticos de elecciones y los controles parlamentarios; los consumidores de los servicios públicos; y los políticos del gobierno central en el poder.

Por nuestra parte, entendemos que existen o que podemos encontrarlos con dos niveles básicos en la relación de agencia dentro del sector público:

- La provocada por la delegación sucesiva de responsabilidad que representa la cadena: Ciudadanos ,Políticos, Gestores
- La relación ínter - administraciones.

a) La Relación Ciudadanos - Políticos - Gestores

Esta delegación sucesiva de responsabilidad se produce en todos los ámbitos territoriales de la administración, como pueden ser: el estatal, autonómico, local, etc., pues la elección de los representantes y la delegación de gestión en los subordinados es común a todas ellas.

Para realizar un análisis más concreto, hemos procedido a examinar cada una de los enlaces independientemente.

- **La relación Ciudadanos – Políticos**

Los ciudadanos eligen a representantes políticos de acuerdo con los objetivos plasmados en un programa electoral, cuyo íntegro cumplimiento queda a merced de la existencia de grupos organizados de poder con intereses propios, la obtención de minoría parlamentaria, o la función de utilidad del partido gobernante en su totalidad o de cada miembro político individualmente.

Esto se deriva en una relación de agencia, donde los ciudadanos aportan su capital de forma coercitiva y los políticos toman decisiones que pueden no generar un beneficio colectivo para la ciudadanía.

- **La relación Políticos - Gestores**

La función política se encarga de diseñar programas o políticas, fijando los objetivos a alcanzar, siendo los gestores la mano ejecutora de las actividades que permitan su logro. Ante esta división de funciones, la relación principal-agente tiene pleno sentido, pues son numerosos los factores que pueden originar desviaciones por parte de los gestores de las pautas marcadas por los políticos.

La función de utilidad de los gestores viene definida por la necesidad de incremento de poder, a través de su partida en presupuestos, por el número de niveles jerárquicos bajo su control, la posible mejora de la relación laboral o su vinculación a la escena política. La unión de estos dos niveles complica la relación de agencia pues existen múltiples agentes en la relación ciudadano administración, con distintas funciones de utilidad cada uno, mismos en ocasionar graves distorsiones en los principios que deben guiar a la administración en su actuación.

b) La Relación Ínter - Administraciones

Bajo lo que Arenilla denomina luchas de poder entre las distintas administraciones territoriales, entendemos que existe un afán de obtener mayor supremacía en un ámbito territorial determinado, a través de la sustracción de competencias estatales con la consiguiente desviación de los recursos financieros necesarios (Arenilla M. 1991, 30-31). Estas actuaciones no solo pueden, en ocasiones, realizarse sin considerar su efecto en el bienestar social de todos los ciudadanos, sino que también vienen justificadas por la necesidad que los gobernantes ejercientes en territorios inferiores tienen de incrementar su poder político.

Estas relaciones de agencia, que pueden venir ocasionadas como consecuencia de las funciones de utilidad que presente un ámbito respecto a otro, se verán agravadas cuando el partido en el gobierno de la de ámbito superior difiera en orientación política de la de nivel inferior. Estos conflictos de carácter político entre distintas administraciones, provocan mayores diferencias entre los ciudadanos derivados de la consecución de beneficios partidistas, en numerosas ocasiones alejados del interés general. Bajo las propuestas de esta teoría, es esencial la existencia de un adecuado sistema de control, así como una perfecta delimitación de la responsabilidad de los agentes. Todo ello facilitaría una mejor comunicación con los ciudadanos, favoreciendo la transparencia administrativa.

1.6 Funciones Económicas del Estado

Con regularidad los conceptos de sector público, gobierno, administración pública o Estado suelen ser confundidos. **El Estado es el concepto más amplio e incorpora las nociones de soberanía, territorio, cultura y régimen político**; el gobierno también tiene un grado de abstracción en su definición, es decir, se le concibe como la representación del poder público materializada en su poder de cohesión y su capacidad de actuación sobre las fuerzas sociales; en cambio, la administración pública comprende el conjunto de organizaciones que operan la

matriz institucional del gobierno en el ámbito del ejercicio directo del actuar del gobierno y la operación de sus políticas. El sector público es identificado como la conjunción de la institucionalidad pública, su organización y sus relaciones, rebasando el ámbito ejecutivo para contemplar la parte pública de las relaciones sociales, políticas y económicas (Ayala Espino Jose, 1999, 38). En este sentido valdría la pena considerar la pregunta de ¿por qué es necesario el sector público? Si se inicia con las premisas generalmente aceptadas por nuestra sociedad “Mc Graw H Musgrave, Richard y Musgrave P”

- 1) La composición de la producción debe situarse en línea con las preferencias de los consumidores individuales;
- 2) Si hay una referencia por la toma de decisiones descentralizada.

En parte, el predominio del gobierno puede reflejar la presencia de ideologías políticas y sociales que se aparten de las premisas acerca de la elección del consumidor y de la toma de decisiones descentralizada.

Es más importante el hecho de que el mecanismo de mercado por sí sólo no puede realizar todas las funciones económicas. Aunque determinadas medidas de ingresos o gasto público afectan a la economía de muchas formas y pueden ser diseñadas para diversos objetivos, es posible presentar algunos objetivos políticos o menos definidos. Entre ellos se incluyen:

1. **La provisión de bienes públicos** o el proceso por el que el uso total de los recursos se divide entre bienes privados y sociales y por el que se elige la combinación de bienes sociales. Esta provisión puede ser denominada **función de asignación de la política presupuestaria**.
2. El ajuste de la distribución de la renta y la riqueza para asegurar su adecuación a lo que la sociedad considera un estado equitativo la denominado **función de distribución**.
3. La utilización de la política presupuestaria como un medio de mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico, con esto hacemos referencia a la **función de estabilización**.

- **Funciones Fiscales**

El sector público juega un papel muy importante en cualquier economía. Actualmente en los países más desarrollados influye en más de la tercera parte de la economía, **por lo que no existe una economía de libre mercado**, sino que es una fusión o un híbrido de mercado – estado. Bien sabemos que el mercado solo no puede mantener una economía bien estabilizada y generar un crecimiento económico constante y alejarse de las crisis, es por eso que el estado debe interactuar para poder superar ciertos momentos de crisis y tratar de no llegar a ellos. Entre otras razones más.

La forma en que el sector público debe interactuar en la economía no es de manera total, y algunas de las funciones primordiales son las siguientes:

1. La provisión de bienes sociales o el proceso por el que el uso total de los recursos se divide entre bienes privados y sociales y por el que se elige la combinación de bienes sociales. Esta provisión puede ser denominada **función de asignación** de la política presupuestaria.
- 2.- El ajuste de la distribución de la renta y la riqueza para asegurar su adecuación a lo que la sociedad considera un estado equitativo o justo de distribución, denominado **función de distribución**.
- 3.- La utilización de la política presupuestaria como un medio de mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos. Lo llamamos **función de estabilización**.

Por lo que mostrados estos puntos, se ve la gran importancia del sector público en la economía, ya que este será capaz de mantener una economía sana y mantener a la sociedad contenta.

1.7 Funciones del Estado

- **Función de asignación**

La función de asignación y la proporción de que determinados bienes públicos no pueden proveerse mediante el sistema de mercado, es decir, a través de transacciones entre consumidores y productores individuales;

En algunos casos, el mercado falla totalmente mientras que en otros puede funcionar únicamente de manera ineficaz (Escobar Heriberto; Gutiérrez Eber; Gutierrez Alfonso. Seg Edic. 2007, 64)

El mercado proporciona un método sencillo y eficaz para determinar el nivel de producción de los bienes privados: el sistema de precios; La importancia de los precios se refleja en el mercado para los consumidores y productores, sobre el valor de las diferentes mercancías, sobre el costo de producción y la escasez de estas mercancías.

Por ello, en los mercados privados el equilibrio se alcanza en la intersección de la curva de demanda y la curva de oferta, generando información al productor con relación al cambio de los gustos del consumidor a través del sistema de precios, adicionalmente transmite información sobre el cambio tecnológico en las empresas a los consumidores, a partir de los cambios en las curvas de oferta y demanda. *Los supuestos básicos de la economía de mercado aseguran una asignación eficiente de recursos económicos, buscando siempre la plena ocupación de los recursos.*

Los bienes que es posible comprar en el mercado mediante el pago de un precio, tienen en general, dos características: la primera, ser bienes excluibles cuando es posible impedir que los utilice otra persona; y en segundo lugar, la rivalidad cuando su uso por parte de una persona reduce su uso por parte de otra. Los bienes privados son tanto excluibles como rivales; es posible incrementar la utilidad de otras personas sin disminuir la de ningún consumidor.

Por otra parte existen los bienes públicos, que se definen como aquellos que no son rivales ni excluibles y el costo total de proporcionar el mismo no varía cuando un individuo adicional desea consumirlo. Los bienes públicos poseen en mayor o menor grado las dos propiedades siguientes: no pueden disminuirse ni excluirse.

La primera propiedad quiere decir que el consumo de un bien público por parte de una persona cualquiera no influye en la cantidad que puedan consumir otras. *“La segunda propiedad significa que es imposible o prohibitivo impedir que consuman el bien los que no lo pagan”* (Escobar Heriberto; Gutierrez Eber; Gutierrez Alfonso. 2007, 68).

Para el análisis de la asignación eficiente de recursos, la teoría económica recurre a la economía del bienestar. **La economía del bienestar** es el estudio de cómo afecta la asignación de los recursos al bienestar económico, por ello se busca el equilibrio entre la oferta y demanda en un mercado que maximiza los beneficios totales que obtienen los compradores y los vendedores. La economía del bienestar se ha ocupado principalmente de cuestiones políticas que surgen en la asignación de recursos en el bienestar económico. *Wilfrido Pareto* plantea el problema en los siguientes términos: “El mercado, operado libremente, asegura la eficiente asignación de recursos, es decir, aún cuando a cada uno de los compradores y de los vendedores de un mercado sólo les interesa su propio bienestar, son llevados conjuntamente por una mano invisible a un equilibrio que maximiza los beneficios totales de los compradores y vendedores” (Escobar Heriberto; Gutierrez Eber; Gutierrez Alfonso. 2007, 69).

Dado que las condiciones de mercado no garantizan la eficiente asignación de los recursos, el Estado interviene en la economía para tratar de corregir las fallas de éste, buscando ante todo, una ocupación de los factores productivos, es decir, cuando se aísla uno de los supuestos de la competencia perfecta, se generan fallas del mercado, *esto es que el equilibrio competitivo genera una asignación de los recursos no óptima con los siguientes problemas:*

1. Asignación ineficiente por las siguientes razones:
 - a) Porque los agentes no tienen suficiente control sobre las mercancías como para afectar intercambios ventajosos o actividades de producción que rindan beneficio.
 - b) Porque no se dispone de suficiente información para alcanzar las oportunidades que ofrece el intercambio en la producción y el consumo.
 - c) Cuando las partes individuales en un intercambio no pueden ponerse de acuerdo en cómo distribuirse las ganancias de su intercambio mutuamente provechoso.

2. Existencia de una externalidad cuando algunas de las variables que afectan la utilidad o el beneficio de quien toma las decisiones se encuentran bajo control de otro sujeto decisor. En un sistema de economía de mercado, donde las relaciones se analizan a través de los precios, no hay razón para que los agentes que actúan bajo su propio interés incluyan en sus objetivos los efectos que sus acciones ocasionan sobre otros agentes. Las externalidades persisten por la insuficiente o la inexistencia de mercados relevantes, debido a la ausencia de derechos de exclusión bien definidos. En algunas situaciones de externalidad puede darse un fallo de mercado a la hora de acordar el reparto de las ganancias derivadas del paso a una asignación más eficiente.

3. Por la existencia de bienes públicos, que son aquellos que sin consumo por parte de un individuo, no reduce la cantidad disponible para otro consumidor; En los bienes públicos el fallo de mercado se debe a varias razones:
 - a. A que no son excluibles en absoluto, o lo son a un costo muy alto.

 - b. Que el costo de oportunidad de una unidad vendida a un consumidor cualquiera, cuando el nivel de producción está dado, es cero.

Es así que dos decisiones que forzosamente deben ser realizadas a través de las instituciones democráticas: la cantidad del bien público que se desea y su concreto procedimiento de financiamiento. En ambos casos existen soluciones conceptuales, pero el elevado número de personas a las que afecta la decisión y la dificultad para conseguir que las personas revelen tanto la cantidad de bien deseada, como el precio que estarían dispuestas a pagar por él, hace que tales soluciones sean escasamente aplicables. En su lugar, es necesario optar por procedimientos de delegación de las decisiones a los órganos políticos elegidos, en la confianza de que éstos sabrán aproximar las cantidades del bien al óptimo social.

- **Función de Distribución**

La función de asignación que se ocupa de la provisión eficiente de bienes sociales, inevitablemente se aparta del proceso de mercado, pero plantea el tipo de problema que tradicionalmente se ha planteado el análisis económico: el uso eficiente de los recursos, dadas una distribución de la renta y una pauta de las preferencias de los consumidores determinadas.

El análisis de la distribución pretende señalar cómo se reparte el producto entre los diferentes agentes productivos y la relación de éstos con las nuevas condiciones que genera la dinámica económica y social del país.

Los procesos de globalización, el crecimiento económico, las nuevas formas emprendidas en el componente del gasto social y los servicios sociales que han funcionado de manera monopólica en manos del Estado central y sus entidades territoriales, obligan a que en las actuales circunstancias, se redefina la acción del Estado en la redistribución de los beneficios sociales a partir de la conformación de un verdadero orden social.

El debate moderno de la distribución de la renta se centra en los diferentes ajustes que el Estado debe realizar a la riqueza en un mercado que se caracteriza la libre fuerza del mercado que puede asignar eficientemente los recursos económicos, dando origen a una distribución de la renta de acuerdo con la productividad de los recursos productivos aportados en el proceso de producción; Sin embargo, esta distribución no es juzgada habitualmente como la deseada o justa, ya que supone profundas desigualdades ocasionadas, al menos en parte, por la diferencia en la dotación personal de cada uno de los recursos económicos.

En una economía de mercado, el Estado puede a veces, mejorar los resultados del mercado. La mano invisible de mercado asigna los recursos eficientemente, pero esto no garantiza que dicha asignación sea justa; Por ello algunos economistas creen que el Estado debe redistribuir la renta para aumentar la igualdad; Sin embargo, cuando el Estado asume medidas para que la distribución de la renta sea más equitativa, no garantiza que la asignación de los recursos sea más eficiente. A pesar de que los consumidores determinan su consumo, a partir de su función y utilidad, como ésta no se puede observar y mucho menos medir, la mayoría de las políticas sociales giran en torno a la distribución del ingreso para medir el bienestar de la población, incluso si todos los mercados fueran perfectamente eficientes; en tal caso, en estructuras de mercado relativamente libres, los gobiernos redistribuyen el ingreso y la riqueza como un medio para alcanzar una mayor justicia social (Musgrave, Richard y Musgrave Peggy. Mc Graw Hill 5 Edic, 5).

Se debe tener en cuenta que la distribución de la renta en una nación, entre los diferentes agentes productivos económicos, es el resultado de las rentas obtenidas libremente, a través del mercado y de las decisiones del gobierno en relación con los impuestos, el gasto público y las transferencias efectuadas por la administración pública a la población. En este sentido, una política redistributiva está integrada por una combinación de medidas de política económica, cuyo objetivo principal es modificar la distribución de la renta entre diferentes grupos sociales o individuales;

Esta política existe porque a pesar de que el funcionamiento del mercado puede asegurar la óptima utilización de los factores productivos, no garantiza una distribución de la renta que se considere justa para la sociedad.

Por lo anterior, los objetivos de la política de distribución se puede concretar en:

1. Garantizar una base mínima de nivel de vida para todos los ciudadanos.
2. Tender hacia una regulación primaria en la distribución de la renta.
3. Tender hacia una igualación en la renta como objetivo subsidiario.
4. Distribuir las oportunidades que provoquen un reparto más justo.

Los tipos de redistribución de la renta responden a un juicio diferente de las condiciones existentes en la repartición de la riqueza, debido a motivos económicos, sociales o morales que exigen del Estado una opción política para dar respuesta a los niveles de bajos ingresos en la sociedad.

- **Función de Estabilización**

Una vez tratado el asunto de la asignación y distribución, debemos examinar el peso de la política macroeconómica que el Estado realiza, es decir, sobre objetivos tales como un alto nivel de empleo, un razonable grado de estabilidad del nivel de precios, la solidez de las cuentas exteriores y una aceptable tasa de crecimiento económico (Musgrave Richard y Peggy. Mc Graw Hill 5 Edic., 5). El logro de los objetivos antes mencionados no se produce automáticamente, sino que exige la dirección de la política pública; Sin ella, la economía tiende a estar sujeta a fluctuaciones importantes y puede sufrir períodos sostenidos de desempleo o inflación.

El nivel general de empleo y precios de la economía depende del nivel de la demanda agregada en relación con la producción potencial o de plena capacidad valorada a los precios vigentes. El nivel de demanda es una función de las decisiones de gasto de millones de consumidores. A su vez estas decisiones dependen de un gran número de factores tales como la renta actual y pasada, la riqueza relativa, las posibilidades de crédito y las expectativas.

Los instrumentos de la política disponibles para tratar estos problemas implican tanto medidas monetarias como fiscales y su interacción reviste una gran importancia. En el caso de la política monetaria, la oferta de dinero debe ser controlada por la autoridad monetaria central y ajustarse a las necesidades de la economía en términos tanto de estabilidad a corto plazo como del crecimiento de largo plazo. La expansión de la oferta monetaria tenderá a incrementar la liquidez, a reducir los tipos de interés y por tanto, a incrementar el nivel de demanda, las restricciones monetarias actuarán en sentido inverso.

En el caso de la política fiscal, también tiene una incidencia directa sobre el nivel de demanda, la elevación del gasto público será expansiva ya que se incrementa la demanda inicialmente en el sector público y de ahí se trasmite a los mercados privados. De forma análoga, los recortes impositivos pueden ser expansivos ya que los contribuyentes tendrán un mayor nivel de renta y por tanto, puede esperarse que gasten más; En consecuencia, los cambios en el nivel del déficit juegan un importante papel. En este caso, y por tratarse de asuntos de interés general y público, no existe un actor más importante que el mismo gobierno para que éste lleve a cabo las funciones, por lo que por sus características resulta imposible trasladar a otro actor económico.

1.8 Administración por Resultados

La administración por resultados implica la priorización del logro de los objetivos estratégicos generales y específicos en el proceso de gestión de los recursos públicos. La evaluación de los resultados se guía en general, siguiendo criterios de eficacia, eficiencia, economía y calidad de la intervención del Estado. El seguimiento de estos criterios resulta de vital importancia puesto que están determinados básicamente por el accionar de los responsables de las diferentes áreas de la acción política.

Además, estos criterios forman parte de los aspectos a considerar en un proceso de cambio de la cultura organizacional del sector público, que contemple la sustitución de un modelo de administración pública burocrática (enfaticada en los procesos y procedimientos) por otra gerencial, con prevalencia de los resultados. Como señala la CEPAL (1998):

- Una mejora en la gestión del gasto público, alivia la rigidez presupuestaria y transmite señales positivas al contribuyente con relación al destino de sus impuestos.
- Minimiza el desperdicio de los recursos, liberándolos para otras necesidades no atendidas o servicios insuficientemente provistos.
- La mejora en la provisión de servicios se traslada al sector privado, contribuyendo también a mejorar su eficiencia.

Si bien los esquemas de evaluación de resultados se ven limitados por la complejidad de la acción del Estado, siempre existen espacios en los cuales aplicarlos.

Asimismo, es preciso tener presente que el proceso de transición hacia una administración orientada a los resultados y de “servicio al cliente”, se ha desarrollado según la CEPAL, en dos planos:

- El replanteado de la lógica de funcionamiento interno de las organizaciones públicas.
- Las interacciones entre las organizaciones públicas y el resto de la economía.

Como señala Shack (Shack Nelson y M. Barboza, J. Mendoza, O. Reyes, 1996), la clave de un proceso eficaz de modernización reside especialmente en cambiar la actual cultura organizacional centrada en las normas, a una que centre su atención en los resultados de la gestión pública con una clara orientación hacia la satisfacción del usuario y la eficiencia, eficacia y economía de las operaciones, a través de un cambio sustancial en el sistema de incentivos al funcionario público.

En tal sentido siguiendo a la CEPAL (CEPAL 1998), las principales características del nuevo paradigma de gestión pública serían:

- a) Adopción del principio del ciudadano – cliente o usuario, con derechos claramente especificados y respetados.
- b) Definición de un nuevo perfil de administrador, ejecutivo o gerente público, guiado por la búsqueda de resultados y evaluado en consecuencia, sujeto a la rendición de cuentas y a la competencia, no sólo al momento de la contratación.
- c) Establecimiento de contratos de gestión, que permiten explicitar la visión, misión y objetivos de las entidades ejecutoras y a su vez, sirven de base para la evaluación de éstas, a través de la definición de indicadores de desempeño.

Entre las ventajas de introducir convenios de desempeño destacan:

- i) Obligan a los ejecutivos y al personal involucrado a identificar, explicitar y analizar la misión institucional, con lo cual se transforman en instrumentos de la planeación estratégica que permiten reasignar recursos financieros y humanos hacia los objetivos y actividades centrales de la institución;
- ii) Ofrecen un respaldo formal a las actividades dispuestas por la gerencia contra presiones de grupos de interés particular, tanto internos como externos a la organización.
 - a) Separación de las actividades de financiamiento y prestación de servicios, como también de formulación y diseño de políticas públicas, incluidas las de regulación y normatividad respecto de las actividades de ejecución o administración.
 - b) Reingeniería de procesos, con miras a simplificar los procedimientos y reducir la burocracia, minimizando los costos que entraña el cumplimiento de las obligaciones del ciudadano y los tiempos requeridos para completar sus trámites y recibir atención.
 - c) Delegación de responsabilidades, derechos y obligaciones hacia los niveles de gestión intermedios e inferiores; Se aplica al campo laboral, así como al fiscal de descentralización de recursos y competencia desde el centro hacia las instancias subnacionales de gobierno.

Esto implicaría la delegación de responsabilidades operativas, acompañadas de una mayor flexibilidad en las políticas del personal público. De esta manera el personal directivo adquiere mayores responsabilidades en la formación de sus propios equipos de trabajo, lo que conlleva a una gestión más dinámica de los recursos humanos, privilegiando los procesos de capacitación y entrenamiento e introduciendo nuevos sistemas de incentivos según resultados con miras a formar y motivar administradores y equipos capaces de alcanzar los objetivos propuestos.

1.9 El Presupuesto como Instrumento Elemental

Son muchas y variadas las razones que le dan al presupuesto un papel central en el desarrollo político, económico y social de los países (Guerrero y Madrid, 2000).

1. *El presupuesto se origina en los recursos que el poder público extrae a la sociedad; Es por lo tanto una de las máximas expresiones del poder del estado que mete la mano en los bolsillos de los ciudadanos y decide sobre la distribución de ese dinero en la sociedad.*
2. *Al momento de la reasignación, el presupuesto revela las prioridades del gobierno y sus compromisos políticos, pues más allá del discurso político las preferencias gubernamentales están ahí en donde pone el dinero público.*
3. *Al mismo tiempo, el presupuesto es la sustancia del funcionamiento de los aparatos del estado y de sus múltiples programas, sin esos recursos no hay estado.*
4. *El presupuesto tiene un gran peso macro-económico pues su tamaño y ejercicio tiene impactos en el crecimiento económico del país, el empleo, los niveles generales de precios (inflación) y desde luego, la estabilidad económica.*
5. *Al mismo tiempo tiene un gran peso micro-económico y en el bienestar de los ciudadanos, ya que el gasto público influye directamente en la distribución del ingreso y las oportunidades (a través del acceso y calidad a servicios públicos como educación, salud, servicios básico, etc.).*
6. *El análisis del presupuesto permite evaluar al gobierno a través del control, de la revisión y las auditorías (o evaluación de impactos de políticas, en el mejor de los casos) y al mismo tiempo de esta forma se constituye uno de los componentes*

principales de los contrapesos necesarios para la rendición de cuentas, elemento indispensable de cualquier gobierno democrático.

Finalmente, el presupuesto está íntimamente ligado con la política y la competencia por el poder, por el impacto político y electoral del gasto público.

Aarón Wildavsky sugirió que un presupuesto es una serie de objetivos con etiquetas de precios adheridas, cada acción gubernamental tiene una implicación presupuestaria (Wildavsky Aaron, 1964).

Nos dice también que los propósitos de los presupuestos pueden ser tan variados como los propósitos humanos. Puede suponerse entonces que la variedad de objetivos lleva a variedad de procesos presupuestarios. No obstante, estos procesos comparten ciertas características generales de las que vamos a hablar a continuación (McCaffery Jerry, 1999, 3).

- **El proceso presupuestario**

El proceso presupuestario puede dividirse en cuatro fases: la preparación y presentación por parte del poder ejecutivo, la revisión y aprobación por parte del poder legislativo, la ejecución y la auditoría o evaluación del mismo. Este proceso no es lineal en realidad, sino que los ciclos se enciman unos con otros en los sistemas presupuestarios anuales.

- **El ciclo presupuestario**

El presupuesto tiene un horizonte temporal definido; El ciclo presupuestario permite un seguimiento fijo y regular de las políticas y los programas, ya que por lo general los ciclos presupuestarios se basan en calendarios de años fiscales; En México opera el ciclo de presupuesto anual, en otros países existen experiencias de presupuestos bianuales.

Algunos autores han sostenido que predomina el presupuesto anual porque de esta forma las agencias gubernamentales tienen mayor facilidad para responder a los ajustes de la política del ejecutivo, y más oportunidades de solicitar más fondos públicos.

- **El carácter conflictivo del presupuesto**

El conflicto es endémico en el presupuesto; los recursos nunca son suficientes para el conjunto de las demandas, lo cual genera competencia (Irene S. Rubin, 1999, 30-51). Algunos autores se refieren a este carácter conflictivo *como la tragedia de los comunes*; Hay una infinidad de solicitantes de recursos presupuestarios con preferencias divergentes, a veces contradictorias, y cada actor quiere presionar al gobierno y al congreso para que el presupuesto se distribuya en forma conveniente a sus intereses.

Los diversos grupos sociales cargan con un peso fiscal inferior al costo de los programas sociales que implican sus demandas, por ello las demandas sobre los recursos presupuestarios exceden por lo general el óptimo social (Policy research Working P.1646), por lo que son necesarias restricciones a la capacidad de respuesta a esas demandas, pues de otra forma se incurriría en constantes desequilibrios fiscales.

Por otra parte, el conflicto en torno al presupuesto tiene su lado positivo, permite que se genere atención en torno al proceso, lo cual incita a participar a diversos sectores sociales, esto favorece un mejor escrutinio del proceso en su conjunto y, en particular, de la aprobación presupuestaria.

La competencia por los recursos públicos se da entre regiones, clases sociales, grupos de interés y burocracias. La tensión se genera:

- ✓ Entre el poder ejecutivo y el legislativo
- ✓ Entre los poderes autónomos, el poder judicial y los otros poderes
- ✓ Entre la oficina central del presupuesto y las agencias y departamentos
- ✓ Entre las agencias burocráticas
- ✓ Entre los distintos comités del Congreso
- ✓ Entre las comunidades y representantes sociales y las oficinas públicas.

Y la competencia se expresa:

- Entre proyectos y programas gubernamentales
- Entre estrategias para el suministro o prestación de servicios
- Entre los actores del presupuesto, por la asignación de recursos

Vamos a describir ahora los procesos presupuestarios más comunes:

- ✓ El sistema de planeación, programación y presupuestación de una agencia gubernamental, revisa sistemáticamente su programa con base en los objetivos propuestos, evalúa alternativas de políticas e introduce el criterio del costo en sus planes y programas; En otros términos, *a partir de la identificación de los objetivos, identifica a continuación el conjunto de instancias y aparatos, los recursos legales, humanos y materiales, así como los plazos de instauración del programa.*
- ✓ En el sistema incremental, las agencias hacen sus estimaciones presupuestarias (tomando en cuenta la inflación, las necesidades nuevas, etc.) y mandan hacia arriba sus solicitudes; En el sistema de planeación, programación y presupuestación se invierte teóricamente el sentido de la decisión, pues son los planificadores centrales los que pueden identificar los objetivos y las vías de acción alternativas y la reducción de éstas con base en las consideraciones económicas.
- ✓ Análisis costo beneficio. Cada proyecto gubernamental debe poderse traducir en un conjunto de beneficios (sociales, económicos, políticos, etc.) y un conjunto de costos necesarios para financiarlo. Generalmente las agencias subestiman los costos y sobrestiman los beneficios, pero en cualquier caso se puede obtener una proporción costo-beneficio que sirva para la comparación de varios proyectos a la vez, con objeto de hacer una jerarquización. El problema puede ser el de la visión o composición integral del presupuesto y las dificultades de jerarquizar el conjunto.
- ✓ El presupuesto base cero, que es un sistema de jerarquización de las operaciones gubernamentales. Esta técnica busca analizar demandas presupuestarias sin el compromiso explícito de sostener niveles pasados de financiamiento (busca romper con

el sistema incremental). En este sistema los programas y actividades se organizan y presupuestan en un plan detallado que se centra en revisiones, evaluaciones, y análisis de todas las operaciones propuestas. Los programas y actividades son analizados en términos de los niveles crecientes de éxito en el desempeño y financiamiento a partir de cero, y luego evaluados y ordenados según una escala de prioridades.

- ✓ Sistema de presupuestación incremental, que supone incrementos más o menos justificados al nivel de financiamiento del año anterior; Supone que el programa en cuestión debe mantenerse sin cambios notables en la política aplicada. Con el presupuesto de base cero, una agencia tendría que evaluar si el programa se justifica mediante sus objetivos y misiones originales, y si no hay un programa alternativo que pudiera alcanzar esos objetivos en condiciones más eficientes y con mayores beneficios.

- ✓ Otras técnicas. Una obliga a las agencias gubernamentales a poner en una lista a las operaciones o adquisiciones y proyectos que serían agregados a su lista de prioridades; Si hubiera un incremento en términos reales del ingreso, simultáneamente se les obliga a enlistar los proyectos que sufrirían recortes en primer lugar, si hubiera necesidad.

MECANISMOS E INDICADORES EVALUACIÓN Y DESEMPEÑO

CAPÍTULO 2

CAPÍTULO 2

MECANISMOS E INDICADORES EVALUACIÓN Y DESEMPEÑO

2.1 La Evaluación y el Presupuesto Público

Las últimas dos décadas se llevaron a cabo una revisión importante del papel del Estado en la economía, así como de la amplitud y herramientas de su intervención. Las reformas en materia de libre comercio, integración económica, apertura a la inversión extranjera, desregulación y liberalización financiera, así como las políticas de privatización y desincorporación de empresas públicas, regulación y competencia en los monopolios naturales, las crecientes demandas de flexibilidad en los mercados laborales, el tránsito de los esquemas de solidaridad intergeneracional hacia las cuentas individuales en materia de seguridad social y la descentralización fiscal, constituyen el camino hacia un nuevo esquema de las finanzas públicas²

El libre comercio y la integración económica resultaron en la desaparición de los impuestos al comercio exterior, **los sistemas tributarios ahora descansan en el consumo interno, es decir en la recaudación del IVA; La reducción del sector paraestatal representó ingresos fiscales muy altos en el corto plazo y una reducción permanente en el empleo y gasto público;** Las reformas en los sistemas de pensiones liberaron recursos públicos en el largo plazo, posibilitando el incremento del financiamiento; La desregulación financiera también introdujo *problemas de riesgo moral* en el sector financiero, imponiendo de vez en vez, generosos rescates por parte del Banco Central; De la misma manera, la globalización de los mercados financieros eliminó las barreras para la propagación del riesgo sistémico entre países; La privatización de los monopolios naturales requirió el desarrollo de un sistema regulatorio para la provisión de estos bienes y servicios;

La descentralización fiscal alteró la distribución de competencias entre las órdenes de gobierno, así como los esquemas de transferencias intergubernamentales (Alex Matheson y Teresa Curristine, 2005, 57).

² Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. El sistema de evaluación del desempeño y el programa anual de evaluación. H. Cámara de Diputados. México, 2008. p. 1-6.

De esta manera los recursos públicos en manos de los gobiernos centrales decrecieron, se restringió el empleo de algunos instrumentos de política tradicionales, tales como la emisión de moneda o el endeudamiento público. Paralelamente, ocurrió una transformación radical en las sociedades; Un elemento fundamental en el cambio fue la revolución tecnológica en las telecomunicaciones que posibilitó la superación de las fronteras; así la población tiene mayor acceso a la información, reduciendo costos y aumentando su participación en las decisiones políticas; Ello supone un reto para el Estado en materia de una rendición de cuentas más oportuna y transparente.

Adicionalmente, las tendencias internacionales en materia de gestión presupuestaria han impulsado la implementación de sistemas de evaluación del ejercicio de los recursos públicos en muchos países. La evaluación implica conocer las metas u objetivos por política pública que establece el gobierno, el monto de recursos públicos comprometidos para alcanzar las mismas y los resultados del ejercicio fiscal.

Así la evaluación se convierte en un elemento esencial para el desarrollo y aplicación de las políticas públicas, contribuye a la mejora en el diseño de las políticas o programas públicos, brinda información para señalar los programas públicos que funcionan y aquellos con resultados insatisfactorios, mejorando la asignación de los escasos recursos públicos; Pero la evaluación es un proceso de largo plazo, no arroja resultados sustantivos en los primeros años de operación, ya que involucra mecanismos de prueba y error; *En su desarrollo, puesta en marcha y maduración es indispensable la participación comprometida de los servidores públicos que se encargan de implementar los programas y atender directamente a los ciudadanos, para ello al sistema de evaluación se le complementa con un esquema de incentivos para promover la adopción de las mejores prácticas en el servicio público.*

2.2 La Evaluación del Desempeño en el ámbito Internacional

En los últimos 20 años, en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda en primer lugar y posteriormente en Estados Unidos, Chile, Uganda y otros países, se implementaron reformas presupuestarias³ enfocadas a la mejora de la eficiencia y efectividad del gasto público.

En 1988, Nueva Zelanda introdujo su reforma presupuestaria basada en el desempeño; En la siguiente década le siguieron Canadá, Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos, Suecia, Reino Unido y los Estados Unidos; La siguiente fase comenzó a finales de 1990 con Austria, Alemania y Suiza. A mediados de la primera década del nuevo milenio tocó su turno a Turquía junto con otros países del Este de Europa, para quienes la reforma era parte de su integración a la Unión Europea.

Estas fases implican diferentes características de la Gestión Basada en Resultados; Las reformas abarcan temas como el establecimiento de metas de los programas presupuestarios; Inicialmente se trató de productos y posteriormente de efectos directos, así como el diseño de contratos de desempeño para las entidades públicas. En América Latina, el movimiento hacia la evaluación del desempeño lo encabezó Chile en los años noventa; Otros países que se incorporaron a este esquema son Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y México.

El establecimiento del sistema de evaluación del desempeño tiene atributos distintivos en cada país, mismos que reflejan sus características institucionales; Esto es: organización política, marco normativo, la distribución de responsabilidades y atribuciones entre los distintos órdenes de gobierno así como entre los Poderes, su desempeño macroeconómico, la capacidad fiscal del Estado y la calidad y cantidad del servicio público.

Por ejemplo, en Estados Unidos se optó por un enfoque incremental, iniciando con una fase piloto de cuatro años antes de extender el modelo a todos los programas gubernamentales; Alemania e Irlanda recurrieron al mismo método.

³ Los países pioneros en la aplicación fueron Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido, para una evaluación y algunas reflexiones consultar David Arellano G, José Ramón Gil García, José de Jesús Ramírez Macías y Ángeles Rojano A, Reformas presupuestales dirigidas a resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una aproximación crítica, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE Fundación Ford.

Por su parte Australia, los Países Bajos, Nueva Zelanda y el Reino Unido tomaron el camino de la implementación general desde arriba. En otros países se les permitió a las agencias participar voluntariamente en las reformas, sin llegar a la generalización obligatoria, es el caso de Finlandia, donde las agencias públicas tuvieron oportunidad de desarrollar sus propios métodos sin someterse a una forma específica de rendición de cuentas.

La adopción generalizada del presupuesto basado en resultados, fue una respuesta de los gobiernos a la necesidad de maximizar los escasos recursos públicos a través del diseño de políticas y programas públicos, cuyos resultados sean claramente apreciados por los contribuyentes; La forma más apropiada de dar a conocer su impacto es a través de indicadores de desempeño.

La Gestión Basada en Resultados es una estrategia de gestión que se centra en el desempeño y el logro de *productos, efectos e impactos*. Para ello, requiere el establecimiento de un conjunto de **indicadores de desempeño**. En primera instancia el presupuesto en base a resultados, puede definirse como aquel que presenta información sobre lo que las dependencias y entidades gubernamentales han hecho o esperan hacer con los recursos asignados. Una definición estricta de la presupuestación basada en resultados, nos habla de un proceso en donde *los fondos públicos se destinan a resultados susceptibles de medirse en forma de productos o resultados, de esta manera puede saberse el costo de cada producto o servicio público*.

El desempeño puede medirse a través de evaluaciones que incorporarían revisión de programas, análisis costo-beneficio, revisiones sectoriales específicas y auditorías de gasto, entre otras. Desempeño es un término con muchos significados; En el contexto de la reforma presupuestaria puede definirse como el *rendimiento o resultado de las actividades que se llevan a cabo con el propósito de alcanzar un fin u objetivo* (Alex Matheson y Teresa Curristine, 2005, 57).

Tradicionalmente las burocracias entendían el desempeño como el cumplimiento de reglas y regulaciones establecidas, el control de los insumos y la asunción en el sector público, es decir, lo importante era cumplir con la norma aún sacrificando la eficiencia y la efectividad. El apego estricto a la normatividad era una concepción común en una época en que los fraudes, la corrupción y el tráfico de influencias se restringían a través de estrictos controles, lo que volvió muy rígido el ejercicio del presupuesto público.

Durante las últimas décadas, el panorama cambió drásticamente al interior del gobierno; Se establecieron contratos de desempeño con las agencias gubernamentales, se relajaron los controles en los insumos, se delegaron responsabilidades a los ministros o agencias en términos de la provisión de bienes y servicios a la población, se modificaron los mecanismos tradicionales del empleo público, contratos de corto plazo para empleados públicos y remuneración de acuerdo al desempeño; Otras novedades fueron: la creación de agencias ejecutivas y la subcontratación en la provisión de los servicios públicos. Estos cambios promovieron la flexibilidad en el sector público ante condiciones rápidamente cambiantes, aminorando las pérdidas económicas. Este cambio en la filosofía de la gestión pública obedece a que los gobiernos operan en un ambiente más competitivo, producen bienes y servicios en un mercado contestable⁴ y las áreas del gobierno que no funcionan eficiente y eficazmente se sujetan a procesos de subcontratación o privatización.

En estos mercados, la toma de decisiones requiere información correcta sobre los costos y los efectos finales de las acciones, por ello se han favorecido los sistemas de contabilidad en términos devengados⁵ que proveen información para mejorar la gestión financiera. Como ilustración, en el Reino Unido y Australia se introdujeron reformas en materia de presupuestación y contabilidad sobre la base del devengado. La posibilidad del endeudamiento directo y la flexibilidad en el término del año fiscal y la autorización del uso de los recursos públicos en función de los resultados, le brinda a la gestión mayor libertad para emplear el presupuesto en una forma más eficiente y efectiva para obtener los resultados comprometidos. Las reformas implican un cambio en la conducta administrativa y mayor atención a la eficiencia y efectividad.

Los resultados presupuestales están profundamente influenciados por las *instituciones*⁶. Dado que éstas equivalen a reglas formales e informales, ocurre que las *mejoras técnicas* fracasan al confrontar las reglas e incentivos informales que son menos visibles pero difíciles de superar.

⁴ El concepto de *mercado contestable* lo acuñaron William Baumol, John Panzar y Robert Willig, para explicar que es posible que un mercado donde sólo existe una empresa (en este caso, el gobierno), funcione competitivamente, ante la *competencia potencial* de otra empresa. Aunque en la práctica la *desafiabilidad* requiere la presencia de tres condiciones (ausencia de barreras a la entrada y costos hundidos y que el ajuste de precios no sea inmediato), que raramente se cumplen, en el caso de los bienes provistos por el gobierno es posible encontrar estas condiciones.

⁵ En materia de contabilidad gubernamental, a nivel internacional, el tránsito de los sistemas basados en flujos de efectivo, hacia devengados, ha sido muy lento; por ejemplo, en las postrimerías del siglo XX, en Gran Bretaña, los sistemas de contabilidad mantenían las características de mediados del siglo XIX.

⁶ Coloquialmente, el término "institución" se emplea como sinónimo de "organización". Sin embargo, *institución* equivale a *regla o norma*, y de esta forma se distingue de la organización que funciona bajo ellas.

Las organizaciones presupuestales pueden fusionarse, reestructurarse, combinarse y crearse, pero a menos que las reglas básicas, procedimientos e incentivos cambien, no habrá cambios en las conductas y por lo tanto en los resultados presupuestarios. La transparencia de la información fiscal y financiera es un requerimiento básico para que estén informados los Poderes y el público; Además de disponer de la información, ésta debe ser relevante y comprensible, Inundar al público con datos presupuestarios no contribuye en nada a la mejora de la transparencia fiscal (Peter Wilkins, 2003 IPAA, 17-22) y quizá los únicos que ganan son los periodistas que obtienen notas sensacionalistas sobre el supuesto dispendio en el sector público.

El movimiento hacia la evaluación del desempeño del sector público ha dado lugar a la creación de estructuras organizacionales, nuevos reportes, datos y arreglos para proveer servicios adicionales y nuevas técnicas administrativas. El gobierno ha tenido que innovar los regímenes de control: auditorías internas y externas, el empleo extendido del análisis costo-beneficio y de las auditorías de desempeño. *Un presupuesto orientado a resultados requiere que el gobierno especifique claramente los objetivos y resultados esperados de un proyecto durante su vida útil antes de asignarle recursos, así como el desarrollo de indicadores de desempeño que permitan evaluarlo.*

La información sobre el desempeño no es un fin en sí misma, su objetivo general es mejorar el proceso de toma de decisiones de los políticos y los servidores públicos, de forma tal que genere un efecto positivo para la sociedad. Ahora bien, conforme ha avanzado este proceso, se ha incrementado la cantidad de información disponible.

Aunque algunos países todavía lidian con aspectos cualitativos, es importante garantizar que la información se empleará para la toma de decisiones. Toma tiempo desarrollar medidas e indicadores de desempeño, ya que se trata de un aspecto académicamente complejo y políticamente delicado, y aún más tiempo cambiar la conducta de políticos y burócratas, de manera que utilicen la información y desarrollen una cultura del desempeño, adaptada a su país en particular.

Al respecto es muy importante garantizar que no se generen incentivos perversos derivados de la evaluación del desempeño, esto implica inducir conductas en los burócratas para que se apropien del sistema y no lleven a cabo simulaciones.

Además de las cifras sobre el flujo de efectivo, hoy puede obtenerse el costo total de la provisión de productos y resultados a la sociedad. Aunque algunos parlamentos no tienen una facultad formal para establecer los objetivos y metas presupuestales, la información sobre el desempeño y la consecución de estas metas proveen una herramienta importante para escrutar al Ejecutivo; Identificar necesidades básicas, clarificar vínculos entre diferentes metas, distinguir entre por qué y cómo se involucra el gobierno, comunicar un horizonte de largo plazo, involucrar a la comunidad en la planeación y mejorar la transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, todo el potencial de los indicadores de desempeño no está disponible en el corto plazo, debido a que se trata de un proceso de aprendizaje tanto de los operadores y responsables de los programas presupuestarios, como de los usuarios potenciales de la información. Éstos últimos no siempre tienen una idea clara de cómo evaluar los datos, y al público se le ha sobrecargado de referencias; A los legisladores les interesan más los detalles financieros, ya que los indicadores de desempeño no son estables en el tiempo y no siempre existe vínculo entre los pormenores sobre desempeño y los resultados tangibles entre los beneficiarios de los programas y proyectos. Un punto débil de los indicadores de desempeño, es que no se auditan, como sucede con los informes financieros, lo que no garantiza su calidad.

La distribución de recursos públicos entre programas presupuestarios no requiere mucha técnica, con excepción de los proyectos de inversión, que están sujetos al análisis costo-beneficio y sus variantes; Una alta proporción de las decisiones presupuestarias son resultado de una serie de fuerzas que convergen en diferentes puntos del proceso de toma de decisiones. Los funcionarios, las dependencias, los legisladores y otros agentes con poder de decisión (gobernadores, presidentes municipales, funcionarios locales), están a merced de los grupos de interés.

En la mayor parte de los países de la OCDE los parlamentos no emplean los indicadores de desempeño para asignar recursos y no hay castigos para las agencias que no cumplen con los resultados establecidos. Es difícil asimilar en la cultura política la toma de decisiones con base en indicadores. En cualquier caso, la información disponible no ejerce una influencia definitiva en la asignación de recursos.

De acuerdo con la OCDE, en una evaluación reciente de estas experiencias (Bram Scheers, vol 5, num 2 OCDE 2005, 133), los indicadores han demostrado resultados limitados, sin cubrir las expectativas que su implementación generó.

A pesar de ello, los indicadores llegaron para quedarse y cada vez más países de la OCDE los están empleando en sus sistemas presupuestarios (Teresa Curristine, 2007,10). Entre los problemas fundamentales en la implementación del presupuesto orientado a resultados se encuentran el cambio en las actitudes de los servidores públicos, las relaciones interinstitucionales y la incorporación de la información obtenida en los procesos de asignación de recursos. Las reformas de estas décadas también propiciaron el empleo de metodologías relacionadas con la planeación estratégica y de resultados, aunadas a los procesos complementarios de transparencia y rendición de cuentas.

2.3 Criterios y Mecanismos de Evaluación en el Sector Publico

Conceptualmente, la evaluación se inserta en el marco teórico del análisis de las políticas públicas, en la medida que ésta persigue producir información que tenga alguna relevancia con la toma de decisiones política-administrativas, información útil que permita resolver problemas concretos (Xavier Ballart, 1992, 55).

La revisión de la documentación especializada da cuenta de múltiples definiciones sobre evaluación en el ámbito público, una de las más completas, aplicada a la gestión de las entidades, es la desarrollada en el marco de un estudio realizado en los países de la OCDE. En ésta 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” Otra definición, pero esta vez enmarcada en el ámbito de los programas públicos, es la que señala 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 orden a contribuir a su mejoramiento” (Carol H. Weiss, 1998, 191). En términos de su operatividad y para contextualizar y delimitar el foco de evaluación, podríamos clasificar la evaluación de la siguiente manera:

Según el objeto de la evaluación esta clasificación nos permite pronunciarnos sobre diversos ámbitos de las intervenciones gubernamentales:

- ✓ Evaluación de políticas públicas
- ✓ Evaluación de programas públicos⁷
- ✓ Evaluación de gestión y resultados de las entidades públicas, y
- ✓ Evaluación del desempeño individual

Según el propósito de la evaluación⁸:

- ✓ En general, los fines de a quien se dirige la evaluación, dependerán del objeto de ésta, pero en términos globales tiene que ver con la generación de información para la toma de decisiones, como “conocimiento para la acción”.
- ✓ En el caso de la evaluación de políticas y programas el objetivo claro de la evaluación es el perfeccionamiento de éstos, en términos de maximización de eficacia (logro de objetivos buscados), y eficiencia desde el punto de vista de la economicidad de los medios utilizados, en un contexto de escasez de recursos.
- ✓ En el caso de la evaluación del desempeño de las entidades públicas, el propósito es un *mix* entre el apoyo a la toma de decisiones de las estrategias para lograr mejores resultados y gestionar más eficiente y eficazmente sus procesos, así como apoyar la rendición de cuentas a usuarios y diferentes grupos de interés, y para fines de formulación presupuestaria, asignando recursos a cumplimiento de objetivos.

⁷ Se entenderá por evaluación de las políticas públicas aquella dirigida a pronunciarse sobre los resultados en el cumplimiento de objetivos generales de “política”, así como la resolución de un determinado problema en un área o sector de la política (social, salud, vivienda, etc.). Este tipo de evaluación requiere integrar metodologías de tipo cuantitativo y cualitativo y el uso de la información tiene una mayor relevancia para decisiones de políticas públicas. Por evaluación de programas públicos se entenderá aquella dirigida a evaluar los impactos o resultados de una intervención pública directa, sobre una realidad social. El uso de su información también involucra decisiones políticas amplias, pero se focaliza más hacia decisiones que tienen que ver con mejorar el funcionamiento del programa y el impacto hacia la población específica que sirve.

⁸ Weiss señala al menos 5 tipos posibles de usos de la evaluación para la toma de decisiones de los directivos públicos, en el caso de los Programas: (a) realizar correcciones tempranamente de aspectos claves del proceso, tales como clientes a los que va dirigidos, aspectos organizacionales relativos a los equipos internos, etc., (b) continuidad, expansión o institucionalización de un programa, o recorte, finalización o abandono de éste (c) probar nuevas ideas para el programa (d) elegir entre dos o más alternativas diferentes, como currículos, seguros de salud, etc., en la idea de encontrar las mejores alternativas para llegar a los resultados finales, (e) decidir si se continua el financiamiento del programa.

Según los mandantes de la evaluación:

- Evaluación externa desarrollada por entes independientes de la entidad.
- Evaluación interna, desarrollada por la propia entidad ya sea por imposición de un ente externo como la autoridad presupuestaria, Congreso, Contraloría, etc., o bien por propia decisión como instrumento de apoyo a la toma de decisiones.

Según la etapa de la intervención de la acción pública, lo cual considera a la evaluación como un proceso el cual puede realizarse en las siguientes etapas de la intervención o acción pública:

- ✓ Evaluación *ex ante*: se realiza previamente a la implantación de la acción gubernamental, en la cual se encuentra los estudios de diseño de programas, estudios de pre-inversión y similares.
- ✓ Evaluación de procesos: se realiza durante el ejercicio de la acción gubernamental y tiene que ver con el uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos, el ajuste a la programación de la generación de los productos, entre otros aspectos.
- ✓ Evaluación *ex post*: se realiza una vez finalizada la intervención o acción gubernamental, o la gestión de un determinado período, e involucra el análisis y pronunciamiento de los resultados inmediatos, intermedios e impactos o resultados finales.

No es menor insistir en la necesidad de delimitar el objeto de evaluación, dado que el foco al cual se dirigirán los esfuerzos de evaluación tendrá distintos propósitos, usuarios, y por supuesto diferentes metodologías para realizar el proceso evaluativo. En efecto, la “evaluación de programas” se podría reservar para aquellas evaluaciones de un conjunto de recursos y actividades organizadas para obtener ciertos objetivos, cuyos resultados tienen relevancia a nivel de la gestión del programa. Esta evaluación intentaría responder a cuestiones relativas con la dirección, el funcionamiento y el impacto de un programa específico en la población a la que sirve.

Mientras que la “evaluación de políticas” tendría relevancia a nivel de instancias de decisión política e intentaría responder a cuestiones relacionadas con la generalización de una determinada política en cuanto que aproximación a un determinado problema, y que por tanto, podría afectar a un número importante de personas, resultar en cambios organizativos de consideración o en la redistribución de recursos presupuestarios entre distintos departamentos administrativos (Xavier Ballart, 1992, 55).

En la evaluación de políticas y programas, lo que se busca identificar es el efecto final de la intervención pública a partir de la aplicación de un conjunto de programas públicos o acciones gubernamentales. La evaluación de las políticas públicas requiere de sofisticadas metodologías de evaluación. En el ámbito de los programas públicos, lo que más se observa es la aplicación de metodologías basadas en el marco lógico, árbol de problemas y planificación por objetivos.

En el caso de la evaluación de los resultados y la gestión de las instituciones públicas a nivel central, regional o local, observamos en general que las metodologías utilizadas tienen que ver con el diseño de sistemas de indicadores de desempeño los que son apoyados con procesos de previos de planificación estratégica o de cuadro de mando integral.

2.4 Importancia de la Evaluación en la Gestión Pública

El porqué la evaluación importa, ya casi es un lugar común dentro de la literatura alrededor del tema, y su principal utilidad en el marco de la justificación de la acción pública tiene que ver finalmente con que a partir de datos fiables sobre los resultados se abre la posibilidad de informar y rendir cuenta a los ciudadanos sobre el uso de los recursos y el grado de obtención de los objetivos propuestos. *Otra perspectiva sobre la importancia de los indicadores de gestión es que éstos hacen posible la rendición de cuentas, la cual está en el centro del corazón del sistema de gobernabilidad política* (Schacter, 2002, 30).

En el ámbito público el tema de la evaluación cobra una importancia mayor en la medida que a diferencia del sector privado los parámetros para identificar el cumplimiento de resultados requiere construir medidas explícitas de lo que se considera un buen desempeño. La justificación de la existencia pública de esa entidad gubernamental, está dada por un mandato legal que la faculta a realizar dicha producción de bienes y servicios.

Sin embargo a diferencia del sector privado, las instituciones públicas enfrentan un conjunto de dificultades para precisar e identificar claramente el tema del mandato (qué es lo que debe producirse), los usuarios y los parámetros con los cuales se juzgará el buen o mal desempeño. Entre las dificultades más relevantes se mencionan:

- ✓ Ambigüedad de los objetivos que tienen que cumplir los organismos públicos.
- ✓ Escasa precisión de los productos relevantes o estratégicos (aquellos que son los necesarios para cumplir con la misión institucional), dándose el caso que varias instituciones producen los mismos bienes, o se producen bienes y servicios no relacionados con el quehacer relevante de la institución.
- ✓ No existe claridad de quiénes deben responder por los resultados.
- ✓ No se establecen las consecuencias del buen o mal desempeño, haciendo que la evaluación muchas veces sea un ejercicio inútil.

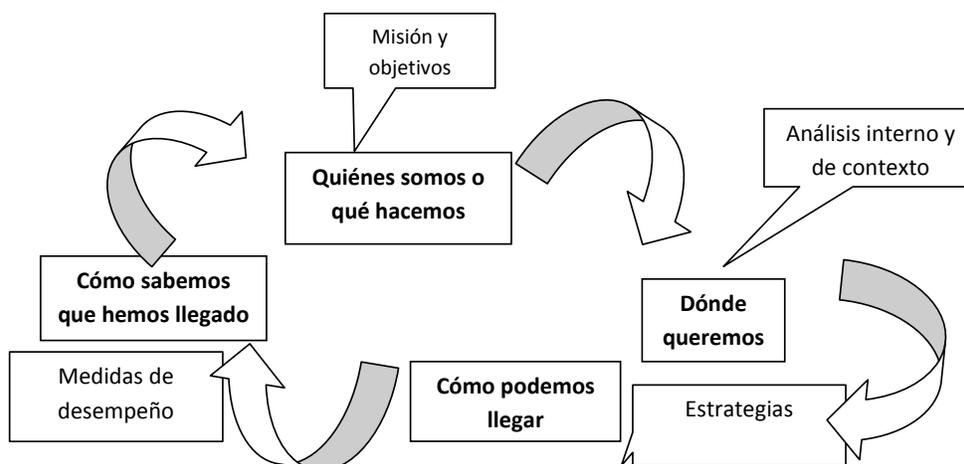
Sintetizando; Los beneficios de la evaluación a través de indicadores de desempeño son múltiples, entre los cuales podemos mencionar los siguientes:

- Apoya el proceso de planificación (definición de objetivos y metas) y formulación de políticas de mediano y largo plazo.
- Posibilita la detección de procesos o áreas de la institución en las cuales existen problemas de gestión tales como: uso ineficiente de los recursos, demoras excesivas en la entrega de los productos, asignación del personal a las diferentes tareas, etc.
- Posibilita a partir del análisis de la información entre el desempeño efectuado y el programado, realizar ajustes en los procesos internos y readecuar cursos de acción, eliminando inconsistencias entre el quehacer de la institución y sus objetivos prioritarios: eliminar tareas innecesarias o repetitivas, tramites excesivos o se definan los antecedentes para reformulaciones organizacionales.
- Aun cuando no es posible establecer una relación automática entre resultados obtenidos y la asignación de presupuesto, contar con indicadores de desempeño sienta las bases para una asignación más fundamentada de los recursos públicos.
- Establece mayores niveles de transparencia respecto del uso de los recursos públicos y sienta las bases para un mayor compromiso con los resultados, por parte de los directivos y los niveles medios de la dirección.
- Apoya la introducción de sistemas de reconocimiento al buen desempeño tanto institucional como grupal e individual.

Este foco asume que la evaluación se relaciona estrechamente con el proceso de planificación y programación institucional.

En este sentido la posibilidad de pronunciarse sobre los resultados (lo que se logró), asume la existencia de objetivos (lo que se esperaba lograr), los cuales deben ser establecidos en términos de metas concretas posibles y susceptibles de ser medidas a través de indicadores⁹. La medición del desempeño es parte de un proceso amplio de planificación que implica preguntarse cuál es la misión, o quiénes somos, dónde queremos ir, cómo podemos y finalmente buscar mecanismos para saber si hemos llegado al objetivo.

Figura 2
LA MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO ES PARTE DE UN LARGO PROCESO DE PLANIFICACIÓN



FUENTE: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – CEPAL. Chile, 2005.

2.5 La Institucionalidad de los Sistemas de Indicadores de Desempeño

En la mayor parte de los países las iniciativas orientadas al desarrollo de sistemas de indicadores de desempeño en las entidades públicas ha estado inserta en un esfuerzo mayor por mejorar el proceso presupuestario.

⁹ Estas organizaciones pueden operar en la administración central del gobierno o en el nivel local.

La posibilidad de contar con medidas que den cuenta del uso de los recursos y de los resultados logrados, se constituye en un insumo para el proceso presupuestario en su etapa de formulación, ejecución y evaluación.

Al igual que en los países desarrollados, en América Latina la mayor parte de las instituciones en que se han generado esfuerzos para la generación de indicadores de desempeño están radicadas en los Ministerios de Finanzas o de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuesto Público Nuria (Cunill G y Sonia Ospina B, 2003). Independientemente de donde radique la institucionalidad para la evaluación del desempeño, existe un conjunto de requisitos y aspectos a considerar en el proceso de implementación de sistemas de indicadores de desempeño en el ámbito público. Parte importante del éxito o fracaso de la aplicación de los indicadores y su uso, tiene que ver por un lado, con el diseño macro de la institucionalidad para la evaluación y por otro, con el desarrollo de los estímulos e incentivos necesarios para que las instituciones construyan e implementen indicadores de desempeño que cumplan con los requisitos de pertinencia, relevancia e independencia.

Es importante notar que las experiencias más relevantes en la introducción de indicadores de gestión en el ámbito público se han caracterizado por la incorporación de una perspectiva de carácter sistémico y de largo plazo que ha permitido dar continuidad a las iniciativas. Desde esta perspectiva la revisión de las buenas prácticas en materia del diseño institucional, los apoyos al proceso de instalación de los indicadores y el rol de las instituciones que aplican los indicadores, dan cuenta de los siguientes aspectos:

- Definición clara respecto del ámbito de la evaluación y del universo de instituciones sobre las cuales se dirigirá la evaluación.
- Institucionalidad a cargo de la evaluación de la gestión claramente definida.
- Proceso de evaluación establecido y claramente comunicado: fechas, mandatos, procedimientos, informes, etc.
- Definición de contrapartes institucionales y responsabilidades.
- Metodología a ser desarrollada.
- Apoyos entregados para la difusión de la metodología de evaluación: capacitación, páginas web, etc.
- Sistemas de información a ser desarrollados en la institución.
- Consecuencias de la evaluación claramente establecidas
- Uso y difusión de la evaluación hacia los actores, tales como directivos públicos, usuarios, grupos de interés y parlamentarios.

SISTEMATIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE EVALUACIÓN

Para que las evaluaciones jueguen un rol importante en las organizaciones gubernamentales, es fundamental que previamente ocurra un cierto nivel de institucionalización. Esto, debe facilitar la realización de una evaluación sistemática que permita lograr una alta calidad de suministro de información, y que facilite un aprendizaje organizacional eficiente.

Un aspecto importante en la evaluación es la integración de los conjunto de los esfuerzos de evaluación de otras instituciones con competencias en el tema (por ejemplo indicadores de desempeño, monitoreo y auditorías). Las revisiones y actividades de control tienen que ser construidas en una perspectiva coherente y lógica, evitando la duplicación de actividades y superposición de recolección de información a los directivos. Existen varias aproximaciones al grado de sistematización de las actividades de evaluación. Por ejemplo la evaluación puede ser:

- Regular y formal o más bien flexible e informal
- Centralizada o descentralizada
- Interna o externa
- Reportada al cuerpo ejecutivo o al parlamento
- Controlada o independiente desarrollada por evaluadores externos
- Abiertas o restrictivas en términos de quienes participan en el proceso de evaluación y el acceso a los resultados
- Más o menos integrada al proceso político de toma de decisiones (presupuesto, gestión de los programas y auditoría)

Por último, un aspecto clave en la construcción de una institucionalización de la evaluación, es la implementación de un conjunto de prácticas que fomenten una cultura de evaluación al interior de las instituciones públicas y del gobierno en su conjunto. Algunas conclusiones a este ; Respecto en los países de la OCDE se destacan en el siguiente recuadro.

- o El apoyo a un proceso de evaluación queda demostrado a través de la voluntad de los políticos, gerentes públicos y agencias centrales (Ministerio de Finanzas) por hacer un uso efectivo de las recomendaciones de política surgidas en él.
- o La demanda por evaluación necesita ser generada, especificada y articulada por actores internos y externos. Una evaluación sin un "propietario" o *stakeholder* es poco probable que tenga algún efecto.
- o Las barreras institucionales a la evaluación como la resistencia interna, pueden ser reducidas a través de la participación y consulta abierta, creando la confianza entre las partes.
- o El gobierno puede reforzar una cultura de evaluación que aliente la innovación y la adaptación a los cambios del entorno. El mensaje básico debe ser que la institución para mantenerse vigente, necesita aprender continuamente y retroalimentarse de sus resultados.
- o La capacitación y el diálogo profesionalizados, evaluadores competentes, encargados bien informados y usuarios instruidos y motivados son elementos que contribuyen a una cultura de E valuación.

2.6 Indicadores de Desempeño

El uso de los indicadores de desempeño está relacionado directamente con la evaluación de los resultados, en varios ámbitos de acción de las intervenciones públicas.

En la administración pública, el desempeño es un concepto relativamente nuevo. Según la Real Academia Española el *desempeño se refiere a “actuar, trabajar, dedicarse a una actividad”*, lo cual nos da una idea básica, pero que requiere una elaboración conceptual más amplia para el ámbito de la gestión pública.

Tal desarrollo, a menudo se ha asimilado al concepto anglosajón de *government performance*, el cual se refiere a “la productividad, calidad, oportunidad, responsabilidad y eficacia” de los servicios y programas públicos (Whole J. S, 1989). Dado que la gestión pública implica actuar o dedicarse a las responsabilidades gerenciales, entonces el desempeño involucra los aspectos organizacionales y su relación con el entorno (Hernández Misael 2002, 4): “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, pero su uso puede conducir a confusiones dado que distintos autores y expertos utilizan diferente terminología para referirse a métodos similares.

El campo académico de la evaluación 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.

Una definición general de indicador de desempeño, sin entrar aún a especificar los ámbitos o niveles de su uso, es la siguiente: “los indicadores de desempeño son medidas que describen cuán bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución (Hernández Misael 2002, 4).

Un indicador establece lo que será medido a lo largo de varias escalas o dimensiones, sin especificar un nivel determinado de desarrollo. La definición anterior implica que el indicador es una parte del problema y los niveles esperados de desempeño o metas a lograr son otra parte. Otra aproximación interesante al concepto de indicador es la que permite desagregar las funciones que cumple el indicador.

“Un indicador es una unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos o internos” (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. AECA, 2002).

Desde la perspectiva de las funciones que puede tener el indicador, se pueden señalar dos: una primera *función descriptiva* que consiste en aportar información sobre el estado real de una actuación pública o programa, por ejemplo el número de estudiantes que reciben beca, y por otro lado una *función valorativa* que consiste en añadir a la información anterior un “juicio de valor” basado en antecedentes objetivos sobre si el desempeño en dicho programa o actuación pública es o no el adecuado, en este caso “número de becas entregadas con relación a los estudiantes carenciados”.

Un complemento interesante es el que aporta Weiss al diferenciar el concepto de “medición de variable” respecto del concepto “indicador”. Un indicador es una medición ordinal que tiene siempre una dirección o rumbo esperado. Por ejemplo, “número de desempleados” sería una medición sobre la cual no podemos pronunciarnos sobre si ésta es buena o mala por sí sola, sin embargo un indicador de esta medición es la “tasa de desempleo” al cual normalmente se espera que tenga una evolución hacia la baja. Asimismo ocurre con la medición de crecimiento económico, respecto de la “tasa de crecimiento” a la que siempre esperamos que tenga una evolución positiva. Weiss explicita el desempeño esperado, de la manera siguiente:

“En evaluación usualmente sabemos de forma adelantada hacia donde queremos que nuestro indicador se dirija. En efecto si nosotros no sabemos, ni nos interesa de que manera esperamos que el indicador se mueva, entonces es un indicador pobre (Linda Weiss, 1998, 58).

Las reflexiones anteriores respecto del concepto de indicador, lleva a tener en cuenta varios elementos:

- ✓ La calidad y utilidad del indicador (en tanto instrumento de medición de las variables asociadas al cumplimiento de objetivos) estarán determinadas por la claridad y relevancia de la meta que tiene asociada.
- ✓ El requisito fundamental para el diseño del indicador es el establecimiento previo de los objetivos y metas “lo que será medido”.
- ✓ El resultado de la medición del indicador entrega un “valor” de comparación el cual está referido a alguna meta asociada. Por ejemplo, si la relación que se obtiene entre el gasto de la administración del programa y el gasto total es de un 15% y la comparamos con la meta fijada previamente de 10%, estaremos en presencia de un mal resultado, en cambio si la meta fijada era de 20%, se habrá superado incluso la propia meta.
- ✓ El indicador deberá estar focalizado y orientado a “medir aquellos aspectos claves”, lo cual implica la necesidad de tener claridad cuáles son los “objetivos o propósitos” de la institución, y no todos, sino aquellos más relevantes que se relacionan con los productos estratégicos, dirigidos a los usuarios externos.

LA MEDICIÓN DE RESULTADOS Y LOS PROBLEMAS PARA SU DEFINICIÓN

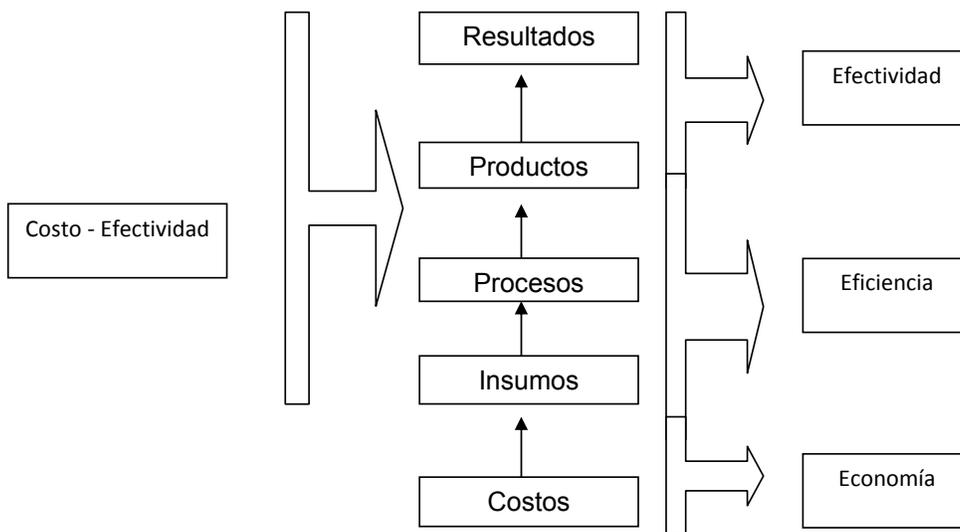
Al traducir del inglés términos como *outcomes* y *outputs*, la confusión se incrementa pues muchos países sólo se refieren a "resultados", pero la distinción entre resultados y productos generalmente no se realiza. Incluso entre países anglosajones existen notables diferencias. A modo de ejemplo, el término *outcome* (resultado o impacto) se utiliza en Estados Unidos como las consecuencias intencionadas del accionar gubernamental, en tanto que Australia analiza los *outcome* como el impacto real, independiente de que éste haya sido intencionado o no.

La OCDE ha intentado ordenar esta prolífica y diversa nomenclatura. En primer lugar asume que los **insumos** son recursos que la organización o un gerente tiene disponible para lograr un producto o resultado. Los insumos pueden incluir los funcionarios, equipos o instalaciones, materiales fungibles y los bienes o servicios recibidos. Los **costos** constituyen los gastos incurridos al usar los insumos. Los **productos** están relacionados con los bienes y servicios producidos directamente por un organismo público para los ciudadanos, negocios y/o otras agencias gubernamentales. Los **resultados** se relacionan con los impactos o consecuencias para la comunidad de los productos o actividades del gobierno. Los resultados reflejan los impactos intencionados y no intencionados de las acciones gubernamentales, estos proveen la racionalidad para las intervenciones gubernamentales.

Con formato: Fuente: 8.5 pto

FUENTE: Kristensen, Groszyk y Bühler (2002), traducción propia.

Figura. 3



FUENTE: Kristensen, Groszyk y Bühler (2002), traducción propia.

2.7 Tipologías de Indicadores

La clasificación de los indicadores de desempeño es muy variada y hay autores que establecen tipologías de indicadores que abarcan seis o más categorías, incorporando a las dimensiones de evaluación de la eficiencia, eficacia, economía, calidad, y también los atributos de dichas medidas tales como “equidad”, “entorno”, “tecnología”, etc.

No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta el objetivo de los indicadores de desempeño en el ámbito público, abordaremos la siguiente taxonomía:

- Indicadores que entreguen información de los resultados desde el punto de vista de la actuación pública en la generación de los productos:

__ Insumos (*Inputs*)

__ Procesos o actividades

__ Productos (*outputs*)

__ Resultados finales (*outcomes*)¹⁰

- Indicadores desde el punto de vista del desempeño de dichas actuaciones en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía.

La primera clasificación permite referirse a los instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos: cuántos insumos se utilizaron, cuántos productos y servicios se entregaron y cuáles son los efectos finales logrados.

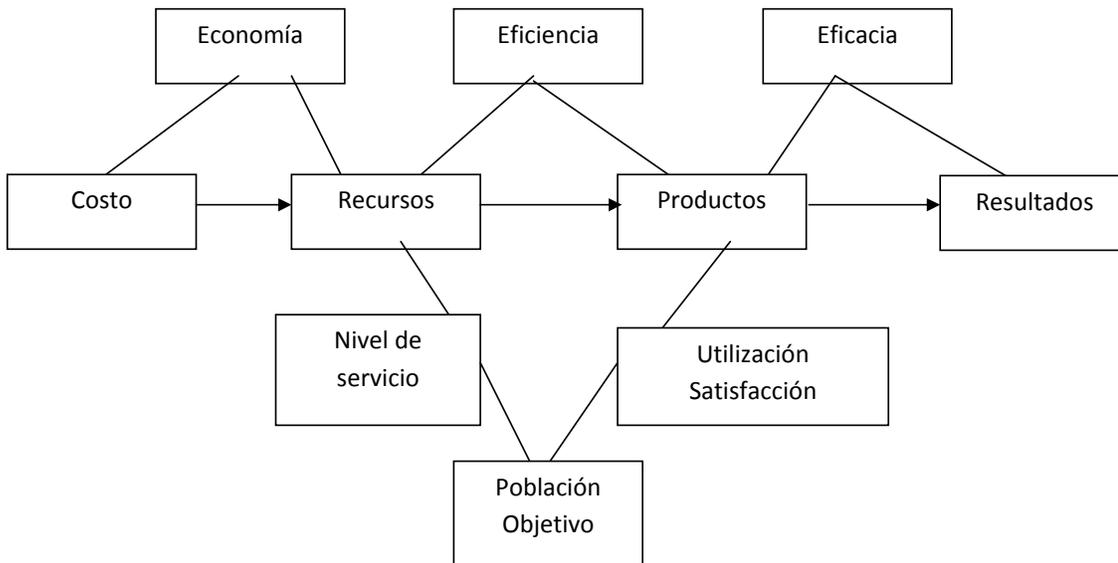
Mientras que la segunda clasificación se asocia al juicio que se realiza una vez finalizada la intervención y las preguntas que se intenta responder son: *en qué medida se cumplieron los objetivos, cuál es el nivel de satisfacción de la calidad percibida por los usuarios, cuán oportunamente llegó el servicio.*

¹⁰ En algunos casos, por ejemplo en Chile, y en otros aplicados a las agencias federales de USA, la última categoría de indicadores de resultado se desagrega en resultado intermedio y resultado final.

Lo que se busca evaluar con las dimensiones de eficiencia, eficacia, economía y calidad es cuán aceptable ha sido y es el desempeño del organismo público, cuya respuesta sirve para mejorar cursos de acción y mejorar la gestión, informar a los diferentes grupos de interés y tener una base sobre la cual asignar el presupuesto.

En forma gráfica, en el siguiente cuadro se puede examinar las interrelaciones existentes entre ambas categorías de indicadores en una lógica de la perspectiva del proceso productivo, integrando además los niveles de servicio provistos y dimensiones relativas a la utilización y satisfacción de los usuarios.

Figura 4
**RELACIONES DESDE LA PERSPECTIVA DEL PROCESO ENTRE ECONOMÍA,
EFICACIA Y EFICIENCIA**

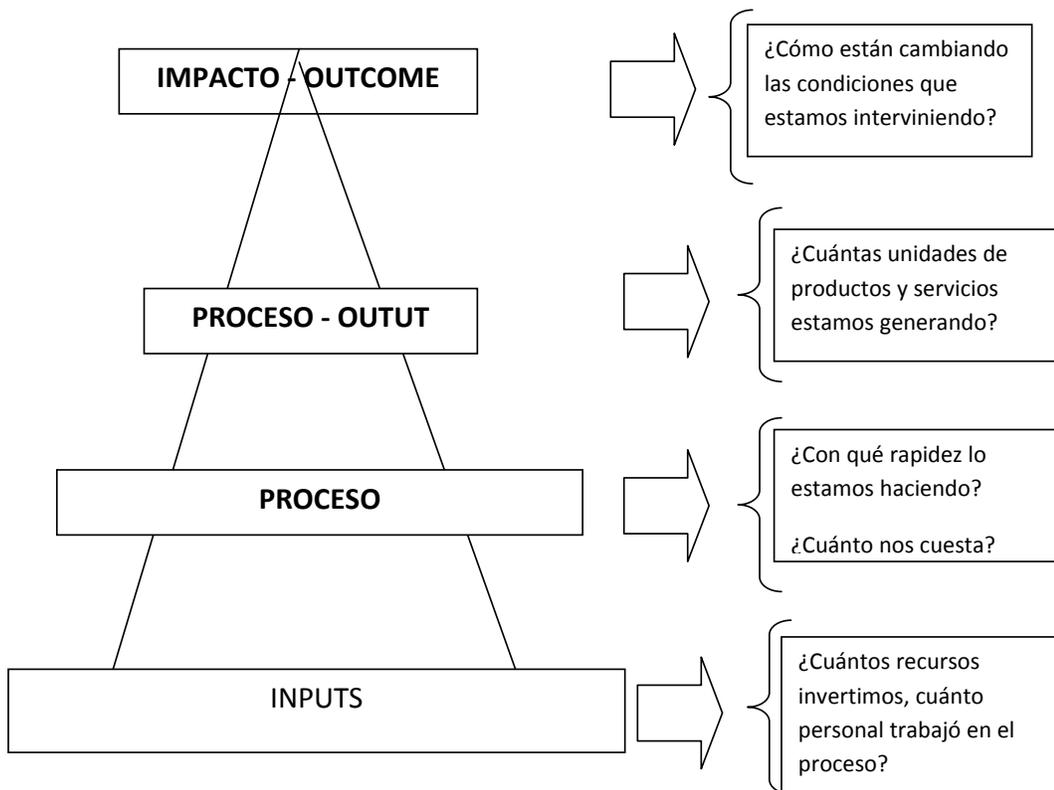


FUENTE: Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas. Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. AECA, 2002.

En síntesis, los primeros indicadores son más funcionales al objetivo de rendición de cuentas, en tanto que los indicadores de la segunda clasificación están más orientados al objetivo de mejoramiento de la gestión y toma de decisiones. Un ambicioso programa de gestión por resultados debe tender a ambos tipos de objetivos, por lo que existe una complementariedad e interdependencia entre los dos tipos de indicadores.

2.8 Indicadores Según Ámbito de Medición

En la figura siguiente se observa la relación entre cada una de las medidas de desempeño, su contribución a los resultados finales y las preguntas que se intenta responder:



- **Indicadores de insumos (*inputs*):** cuantifica los recursos tanto físicos como humanos, y/o financieros utilizados en la producción de los bienes y servicios. Estos indicadores generalmente están dimensionados en términos de gastos asignados, número de profesionales, cantidad de horas de trabajo utilizadas o disponibles para desarrollar un trabajo, días de trabajo consumidos, etc.
Estos indicadores son muy útiles para dar cuenta de cuantos recursos son necesarios para el logro final de un producto o servicio, pero por sí solos no dan cuenta de si se cumple o no el objetivo final.

- **Indicadores de procesos:** se refieren a aquellos indicadores que miden el desempeño de las actividades vinculadas con la ejecución o forma en que el trabajo es realizado para producir los bienes y servicios, tales como procedimientos de compra (días de demora del proceso de compra) o procesos tecnológicos (número de horas de los sistemas sin línea atribuibles al equipo de soporte). Estos indicadores son útiles para la evaluación del desempeño en ámbitos donde los productos o resultados son más complejos de medir, como por ejemplo actividades de investigación, culturales, etc.

- **Indicadores de productos:** muestra los bienes y servicios de manera cuantitativa producidos y provistos por un organismo público o una acción gubernamental. Es el resultado de una combinación específica de insumos, por lo cual dichos productos están directamente relacionados con ellos. Por sí solo un indicador de producto, (por ejemplo número de vacunaciones realizadas, número de viviendas construidas, número de inspecciones, etc.) no da cuenta del logro de los objetivos o de los recursos invertidos en la generación de dichos productos.

- **Indicadores de resultado final o impacto:** miden los resultados a nivel del fin último esperado, con la entrega de los bienes y servicios. La información que entrega se refiere por ejemplo, al mejoramiento en las condiciones de la población objetivo, y que son exclusivamente atribuibles a dichos bienes.

Tradicionalmente, los indicadores de insumos (*inputs*) y productos (*outputs*), son los más comúnmente usados en las entidades gubernamentales. Parte de las razones tienen que ver con que tales indicadores no son tan complejos de construir como los indicadores de resultado final o impacto y, en algunos casos, de eficiencia (cuando no se cuenta con sistemas de costo por centro de responsabilidad).

No obstante la importante información que entregan, el desarrollo de este tipo de indicadores no es suficiente para un adecuado proceso de toma de decisiones, ya que no nos informan acerca de las consecuencias o los resultados del uso de los recursos. Sin embargo, existe un conjunto de dificultades metodológicas y complejidades que obstaculizan un desarrollo mayor de la medición de resultados finales o de impacto, entre las que destacan las siguientes:

- La propia definición o establecimiento de lo que se espera por resultado final o impacto y cómo la intervención contribuirá a dicho resultado.
- La dificultad de aislar los factores externos que inciden también en los resultados finales, que son objeto de la intervención de la organización o de los programas, tales como “mejoramiento de la calidad de vida”, “disminución de la polución ambiental”, etc.
- Los efectos a largo plazo de las políticas o programas que en general van más allá del plazo en que se solicita la evaluación.
- Los costos de la evaluación, dado que en general requiere del establecimiento de metodologías más sofisticadas, tales como establecimiento de grupos de control, encuestas de opinión, etc.

2.9 Indicadores de Eficiencia, Eficacia, Economía y Calidad

Para los efectos de esta investigación se analizarán los indicadores de desempeño: Eficiencia, Economía, Eficacia¹¹.

¹¹ El concepto de “efectividad”, se refiere al indicador de impacto o de resultado final, y en este manual se adoptará la terminología de impacto para referirnos a los efectos finales del producto (bien o servicio) o programa que se está evaluando.

- **Eficacia:** cuál es el grado de cumplimiento de los objetivos, a cuántos usuarios o beneficiarios se entregan los bienes o servicios, qué porcentaje corresponde del total de usuarios.
- **Eficiencia:** cuál es la productividad de los recursos utilizados, es decir cuántos recursos públicos se utilizan para un producto determinado, bien o servicio.
- **Economía:** cuan adecuadamente son administrados los recursos utilizados para la producción de los bienes y servicios.
- **Calidad:** cuán oportunos y accesibles a los usuarios son los bienes y servicios entregados

Esta clasificación de indicadores se ha utilizado en varios países de la OCDE. Su elección se basa en una serie de ventajas frente a otras tipologías que son más complejas, éstas se pueden resumir en las siguientes:

- La tipología se centra en los aspectos básicos y necesarios para entender el desempeño de la intervención pública.
- Permite comprender la interrelación entre el proceso productivo de bienes y servicios y las dimensiones del desempeño.
- Es la tipología que por su simplicidad y concreción ha probado ser útil para los usuarios en los países en que se ha implantado.

A continuación, se desarrolla conceptualmente las dimensiones de la evaluación antes descritas y se presentan algunos ejemplos relativos a estas categorías de indicadores:

1. Eficacia

El concepto de eficacia se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados: en qué medida la institución, como un todo, o un área específica de ésta, está cumpliendo con sus objetivos estratégicos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello. La eficacia es un concepto que da cuenta sólo del grado de cumplimiento de las metas establecidas. Las medidas clásicas de eficacia corresponden a las áreas que cubren las metas u objetivos de una institución: cobertura, focalización, capacidad de cubrir la demanda y el resultado final.

2. Cobertura

La cobertura es la expresión numérica del grado en que las actividades que realiza o los servicios que ofrece una institución pública, son capaces de cubrir o satisfacer la demanda total que por ellos existe. El porcentaje de cobertura de los servicios, actividades o prestaciones, es siempre una comparación de la situación actual respecto al máximo potencial que se puede entregar.

Dependiendo de los objetivos y metas particulares que se plantee una institución, su cobertura puede tener una expresión en términos geográficos, en términos de un universo o de una demanda potencial a cubrir.

3. Focalización

Este concepto se relaciona con el nivel de precisión con que las prestaciones y servicios están llegando a la población objetivo, previamente establecida.

Un primer paso en la construcción de este tipo de indicadores consiste en verificar si los usuarios reales a los que hoy estamos llegando coinciden con *nuestra población objetivo*, las llamadas filtraciones en la demanda. Estas filtraciones pueden deberse a la fuga de beneficios del que no acceden a los beneficios del programa (error de exclusión). Una segunda manera de construir indicadores de focalización es el análisis de cobertura en que se mide qué porcentaje de esa población objetivo está recibiendo los bienes o servicios públicos.

2.9.1 Capacidad para cubrir la demanda actual

Este tipo de medidas de eficacia se relaciona con la capacidad que tiene una institución pública para absorber de manera adecuada, los niveles de demanda que tienen sus servicios. Este tipo de mediciones son más restringidas que las de cobertura y focalización, debido a que independientemente de cuál sea nuestra "demanda potencial", sólo nos dicen que parte de la demanda real que enfrentamos, somos capaces de satisfacer en las condiciones de tiempo y calidad apropiadas.

2.9.2 Resultado Final

El resultado final es otra de las dimensiones del indicador de eficacia y al igual que en la evaluación de programas públicos, lo que se busca es medir la contribución del conjunto de la intervención de la entidad pública (no así de un “programa específico”).

Como resultado final se entenderá el efecto “final” o impacto que las acciones de una entidad tienen sobre la realidad que se está interviniendo.

La eficacia puede ser considerada tanto del punto de vista tradicional, como de la comparación de los resultados obtenidos con los esperados, pero también, como una comparación entre los resultados obtenidos y un óptimo factible, de forma tal que este concepto coincida con la propia evaluación de programas.

ASPECTOS A TENER EN CUENTA PARA LA EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA

- La evaluación de la eficacia de cualquier organización no puede ser realizada si no están previamente definidos y cuantificados los objetivos, ya sea a través de un proceso de planificación estratégica o de alguna metodología que permita la identificación de qué forma dicha organización espera alcanzar sus resultados. Para realizar la evaluación, es fundamental poder analizar la forma y la magnitud en que los resultados obtenidos –en términos de bienes y servicios– se ajustan a los efectos previstos.
- La medición de la eficacia lleva de forma inherente la definición previa de objetivos y el seguimiento de éstos, a través de un sistema mínimo de información que permita informar sobre aspectos básicos del programa o la gestión a ser evaluada, entre los que se mencionan:
 - Productos que entrega el programa o el servicio
 - Usuarios a quienes se dirige (número, características)
 - Objetivos principales o estratégicos (logro que se pretende obtener, mejorar, ampliar, optimizar, etc.)
 - Metas concretas con las cuales hacer el seguimiento (cuándo, dónde, en qué condiciones)

Lo importante aquí es destacar que la “ambigüedad en la definición de los objetivos y las metas, no permitirá posteriormente realizar una evaluación útil y confiable, anulando los esfuerzos y costos incurridos en dicha evaluación”.

Fuente: *Promoting the Use of Program Evaluation. Accountability in Public Organizations. Meeting of the Performance Management Network. Paris 24-25 November 1997.*

En general, lo que se busca medir con los indicadores de eficacia es brindar información sobre el grado en que se cumplen los objetivos de la gestión institucional o de un determinado programa. Este cumplimiento se puede expresar ya sea en términos de los resultados intermedios (coberturas logradas, grado de focalización cumplida, etc.) o de resultados finales (efectos logrados a nivel de la política pública que interviene un ámbito específico: social, económico, medio ambiental, etc.), los que se relacionan directamente con el proceso de rendición de cuentas públicas, dado que son esas variables que interesa conocer finalmente para efectos de asignación de recursos.

1) Eficiencia

El concepto de *eficiencia* describe la relación entre dos magnitudes físicas: la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto. La eficiencia puede ser conceptualizada como “producir la mayor cantidad de servicios o prestaciones posibles dado el nivel de recursos de los que se dispone”, o bien “alcanzar un nivel determinado deservicios utilizando la menor cantidad de recursos posible”.

Un indicador clásico de eficiencia es el costo unitario de producción o costo promedio, el cual relaciona la productividad física y el costo de los factores e insumos utilizados en la generación de un bien o servicio. En el ámbito de las instituciones públicas existen muchas aproximaciones a este concepto. En general, se pueden obtener mediciones de productividad física, relacionando nivel de actividad, expresado por ejemplo como número de subsidios entregados, cantidad de usuarios atendidos, inspecciones realizadas, etc., y nivel de recursos utilizados (gasto en bienes y servicios, dotación de personal, horas extraordinarias, etc.). Otro grupo importante de indicadores de eficiencia son los orientados a medir la productividad media de los factores: cuantas unidades de producto se obtienen en promedio por cada unidad de factor.

Una vez determinado el valor del indicador de eficiencia, ya sea de producto medio o costo medio, es necesario aplicar un análisis respecto de los resultados logrados. La idea es detectar cuales son los factores ineficientes que pueden estar generando un valor de indicador que escape a la media de los estándares comparativos o de las metas que estime razonables de ser obtenidas.

Estos factores generadores de ineficiencias pueden ser el personal en la tarea no idóneo o sin capacitación suficiente que retarda el tiempo de respuesta de un proceso, o la dotación excesiva de personal en la tarea que hace por ejemplo, que el promedio de inspecciones por inspector sea más bajo que los estándares aconsejados.

El análisis de la eficiencia económica se refiere a la adquisición y el aprovechamiento de los insumos (*inputs*) que deben ser adquiridos en tiempo oportuno al mejor costo posible o al costo aceptable, la cantidad adecuada y con una calidad aceptable. De esta manera el análisis de los insumos (*inputs*) debe ser realizada desde los medios humanos, materiales y financieros. Es así como se señala que las técnicas basadas en la revisión de dichos insumos (*inputs*) tienen que ver con los siguientes tipos de análisis,

2) Economía

Este concepto se puede definir como la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos del cumplimiento de sus objetivos. Todo organismo que administre fondos, especialmente cuando éstos son públicos, es responsable del manejo eficiente de sus recursos de caja, de ejecución de su presupuesto y de la administración adecuada de su patrimonio. Indicadores típicos de economía son la capacidad de autofinanciamiento (cuando la institución tiene atribuciones legales para generar ingresos propios), la ejecución de su presupuesto de acuerdo a lo programado y su capacidad para recuperar préstamos y otros pasivos.

Otro tipo importante de indicadores de economía son aquellos que relacionan el nivel de recursos financieros utilizados en la provisión de prestaciones y servicios con los gastos administrativos incurridos por la institución. En algunos países por ejemplo, la participación de los gastos administrativos en los gastos totales del sector público se considera como una buena aproximación a las ganancias globales de eficiencia en el conjunto del sector.

3) Calidad del Servicio

La calidad del servicio es una dimensión específica del desempeño que se refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios. Son extensiones de la calidad factores tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega de los servicios, comodidad y cortesía en la atención.

La calidad de servicio se puede mejorar por la vía de mejorar los atributos o características de los servicios que se entregan a los usuarios. Entre los medios disponibles para sistematizar la medición y evaluación de estos conceptos, se cuentan la realización de sondeos de opinión y encuestas periódicas a los usuarios, la implementación de libros de reclamos o de buzones para recoger sugerencias o quejas.

2.9.3 Integración de los Indicadores de Desempeño

Para aportar a la toma de decisiones directivas, informar y dar cuenta de los resultados de la gestión de una entidad y/o a los usuarios de manera útil y comprensible, es esencial que el conjunto de indicadores que se desarrolle permita evaluar la totalidad de las dimensiones del desempeño: eficacia, eficiencia, economía y calidad y a lo largo del proceso de generación de los bienes y servicios.

Los indicadores de desempeño deben evaluar los diferentes ámbitos de control o medición del proceso productivo: insumos (*inputs*), productos (*outputs*), resultado final (*outcomes*), pero por sí solo esto no es suficiente. Si entregamos información sobre el costo de los productos no aportamos mayor información si no la relacionamos con un indicador de eficiencia que permita conocer cuántos productos obtengo por el costo determinado, o cuáles son los efectos logrados en la población a la que se dirige mi producción (valorar y justificar la actuación pública final).

Asimismo, el desarrollo de *indicadores de productos tales como número de inmunizaciones, número de viviendas construidas, número de operaciones realizadas, etc., por sí mismos tienen escaso valor para la toma de decisiones, a no ser que se presenten como series de tiempo que permitan comparar con otros valores similares* o que permitan conocer la evolución de dichas variables a lo largo de un período determinado.

Sin embargo, tal como están desarrollados, si quisiéramos contar con información sobre cómo se están utilizando los recursos invertidos o como contribuyen a solucionar el problema hacia los cuales se dirige la acción pública, está faltando información clave para estos efectos.

Tal como ya se ha expresado no siempre es posible desarrollar todas las medidas de desempeño que se requieren. Sin embargo lo importante es que el conjunto de medidas que se desarrollen, den cuenta de la productividad, del uso de los recursos, la oportunidad en la entrega de los bienes, etc.

Los criterios comúnmente usados para integrar los indicadores son:

- ✓ Desarrollar indicadores que cubran la totalidad de las dimensiones desempeño: eficiencia, eficacia, economía y calidad.
- ✓ En algunos casos se define una cuota mínima de indicadores de resultados intermedios o finales a ser desarrollados del conjunto de indicadores y un porcentaje de indicadores de proceso. La Dirección de Presupuestos de Chile, establece que las instituciones presenten indicadores de proceso que no superen el 40% del total de indicadores. The General Accounting Office, define que tienen que desarrollarse indicadores de productos (*outputs*) y resultado final (*outcomes*), justificando las razones que no posibiliten a corto plazo poder medirlos.
- ✓ En el caso de Estados Unidos, Reino Unido y Canadá, se señala la necesidad de generar indicadores de impacto de tipo “*cross cutting*”, es decir cuyos efectos dependan de la acción transversal de varias instituciones públicas.
- ✓ En la mayor parte de los casos analizados se señala la necesidad de mostrar la relación entre los indicadores de proceso y su contribución a los indicadores de resultado intermedio y final.

EL MARCO LÓGICO COMO HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN PRESUPUESTAL

C A P Í T U L O 3

CAPÍTULO 3

EL MARCO LÓGICO COMO HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN PRESUPUESTAL

La Metodología del Marco Lógico es una herramienta de la administración por objetivos, empleada en el diseño, monitoreo y evaluación de proyectos de desarrollo. Los orígenes de este método los desarrolló Leon J. Rosenberg, bajo contrato para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en 1969. Su empresa *ractical Concepts Incorporated* extendió el método a 35 países.

La Metodología del Marco Lógico es utilizada ampliamente por organizaciones bilaterales y multilaterales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), agencias donantes europeas (GTZ, SIDA, NORAD, DFID y la Comisión Europea), el Banco Mundial y la ONU. También lo han adoptado muchas ONG's, aunque algunas lo han hecho con reservas. En América Latina, el BID y la CEPAL, a través del ILPES han impulsado el empleo de este método en el análisis de proyectos, a través de su rediseño y la capacitación de funcionarios públicos.

El método fue elaborado buscando evitar tres problemas frecuentes en proyectos de variado tipo y monto:

- ✓ La existencia de múltiples objetivos en un proyecto y la inclusión de actividades no conducentes al logro de éstos.
- ✓ Fracazos en la ejecución por no estar claramente definidas las responsabilidades y no contar con métodos para el adecuado seguimiento y control.
- ✓ Inexistencia de una base objetiva y consensuada para comparar lo planificado con los resultados efectivos (Edgar Ortigón, No. 42 LC/L.2326-P)

Una de las características del Marco Lógico, es el presentar de forma resumida y estructurada cualquier iniciativa de inversión. Asimismo, contribuye a una buena gestión del ciclo de vida de los proyectos en los siguientes aspectos:

- 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 del proyecto, permitiendo así 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.

El análisis de esta Metodología del Marco Lógico permite responder a diversas preguntas, por ejemplo: qué finalidad se persigue con la ejecución del proyecto, cuál será el impacto, qué bienes o servicios deberán ser producidos, cuánto va a costar producirlos, cómo saber si se han cumplido los objetivos, son algunos aspectos que nos admitirá el análisis del Marco Lógico, es decir, que estaremos con la certeza de que no se están ejecutando actividades innecesarias y 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.

Por tanto, la Metodología del Marco Lógico facilita mucho la evaluación de un proyecto al término de su ejecución, porque se sabrá analizar si se han producido los bienes y servicios previstos y si ello se ha logrado en forma eficiente y con la calidad esperada.

De la misma manera, durante la fase de operación del proyecto, éste nos ayudara a evaluar los impactos que se han generado y proveerá de indicaciones respecto a lo que se debe hacer, porque es una ayuda para la evaluación ex –post de Proyectos, esto se especifica detalladamente más adelante.

Sin embargo, para garantizar una buena programación de la ejecución del proyecto o un efectivo y eficiente control de la ejecución, es necesario recurrir a otras herramientas y técnicas complementarias para saber si el proyecto es conveniente para el país y para la institución que lo emprende.

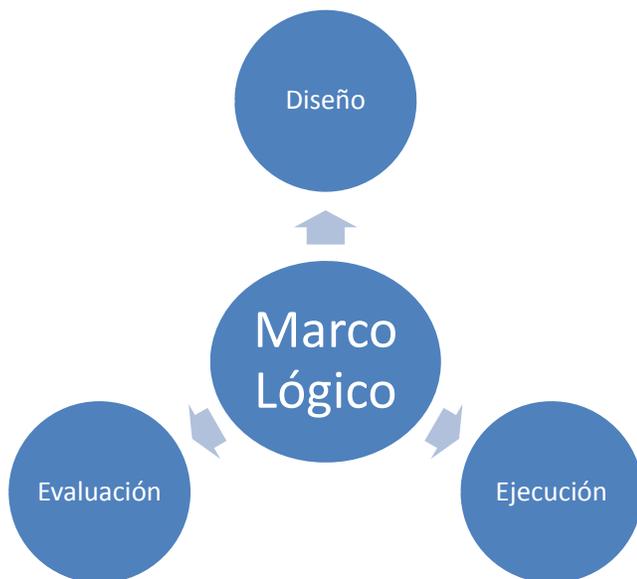
3.1 Metodología del Marco Lógico

La Metodología del marco lógico busca facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas.

Puede utilizarse en todas las etapas del proyecto: En la identificación y valoración de actividades que encajen en el marco de los programas del país, en la preparación del diseño de los proyectos de manera sistemática y lógica, en la valoración del diseño de los proyectos, en la implementación de los proyectos aprobados y en el monitoreo, revisión y evaluación del progreso y desempeño de los proyectos¹².

Figura 5
Esquema

Marco Lógico Y Ciclo De Vida Del Proyecto



Fuente: Material docente curso del ILPES sobre "Marco Lógico, Seguimiento y Evaluación" (Plinio Montalbán).

¹² The Logical Framework Approach. AusGUIDELines, AusAID, página 2.

El método fue elaborado originalmente como respuesta a tres problemas comunes a proyectos:

- ✓ Planificación de proyectos carentes de precisión, con objetivos múltiples que no estaban claramente relacionados con las actividades del proyecto.
- ✓ Proyectos que no se ejecutaban exitosamente y el alcance de la responsabilidad del gerente del proyecto no estaba claramente definida.
- ✓ Y no existía una imagen clara de cómo luciría el proyecto si tuviese éxito y los evaluadores no tenían una base objetiva para comparar lo que se planeaba con lo que sucedía en la realidad.

El método del marco lógico encara estos problemas y provee además una cantidad de ventajas sobre enfoques menos estructurados:

- Aporta una terminología uniforme que facilita la comunicación y que sirve para reducir ambigüedades;
- Aporta un formato para llegar a acuerdos precisos acerca de los objetivos, metas y riesgos del proyecto que comparten los diferentes actores relacionados con el proyecto;
- Suministra un temario analítico común que pueden utilizar los involucrados, los consultores y el equipo de proyecto para elaborar tanto el proyecto como el informe de proyecto, como también para la interpretación de éste;
- Enfoca el trabajo técnico en los aspectos críticos y puede acortar documentos de proyecto en forma considerable;
- Suministra información para organizar y preparar en forma lógica el plan de ejecución del proyecto;
- Suministra información necesaria para la ejecución, monitoreo y evaluación del proyecto; y
- Proporciona una estructura para expresar, en un solo cuadro, la información más importante sobre un proyecto.

Es importante hacer una distinción entre lo que es conocido como Metodología de Marco Lógico y la Matriz de Marco Lógico. La Metodología contempla análisis del problema, análisis de los involucrados, jerarquía de objetivos y selección de una estrategia de implementación óptima.

El producto de esta metodología analítica es la Matriz (el marco lógico), la cual resume lo que el proyecto pretende hacer y cómo, cuáles son los supuestos claves y cómo los insumos y productos del proyecto serán monitoreados y evaluados.

Cabe resaltar que la Metodología Marco Lógico es una “ayuda para pensar” y no un sustituto para el análisis creativo, es un instrumento que ayuda a dicho análisis, permite presentar sucintamente diferentes aspectos del proyecto y acompaña como guía toda la evaluación de una intervención; sea ésta, proyecto o programa.

La Metodología contempla dos etapas (MGCDP, marzo de 2001, 9) que se desarrollan paso a paso en las fases de identificación y de diseño del ciclo de vida del proyecto:

- Identificación del problema y alternativas de solución, en las que se analiza la situación existente para crear una visión de la situación deseada y seleccionar las estrategias que se aplicarán para conseguirla. La idea central consiste en que los proyectos son diseñados para resolver los problemas a los que se enfrentan los grupos meta o beneficiarios, incluyendo a mujeres y hombres y responder a sus necesidades e intereses. Existen cuatro tipos de análisis para realizar: el análisis de involucrados, el análisis de problemas (imagen de la realidad), el análisis de objetivos (imagen del futuro y de una situación mejor) y el análisis de estrategias (comparación de diferentes alternativas en respuesta a una situación precisa)
- La etapa de planificación, en la que la idea del proyecto se convierte en un plan operativo práctico para la ejecución. En esta etapa se elabora la matriz de marco lógico. Las actividades y los recursos son definidos y visualizados en cierto tiempo.

La Matriz de Marco Lógico presenta en forma resumida los aspectos más importantes del proyecto, comunica en un cuadro la información relevante del proyecto: contiene el resumen del proyecto en cuatro filas y cuatro columnas. Se organiza en la ***lógica vertical de causa-efecto*** y en la ***lógica horizontal del seguimiento de los objetivos***.

Las cuatro columnas suministran la siguiente información:

- ✓ Un resumen narrativo de los objetivos y las actividades.
- ✓ Indicadores (Resultados específicos a alcanzar), nos permite el control del avance del proyecto, así como la evaluación de los logros alcanzados.
- ✓ Medios de Verificación (fuentes de información), para calcular los indicadores definidos.
- ✓ Supuestos (factores externos que implican riesgos).

Figura 6

LA MATRIZ DEL MARCO LÓGICO

Resumen Narrativo de Objetivos	Indicadores Verificables Objetivamente (IVO)	Medios de Verificación	Supuestos
Fin			
Propósito			
Componentes			
Actividades			

Fuente: ILPES, **Metodología del Marco Lógico**, Boletín del Instituto, núm. 15, 30 de octubre de 2004, Santiago de Chile, ILPES, p. 21

Y cuatro filas que presentan información acerca de los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos en cuatro momentos diferentes en la vida del proyecto:

- Fin al cual el proyecto contribuye de manera significativa luego de que el proyecto ha estado en funcionamiento.
- Propósito logrado cuando el proyecto ha sido ejecutado.
- Componentes/Resultados completados en el transcurso de la ejecución del proyecto.
- Actividades requeridas para producir los Componentes/Resultados.

Por tanto, la Matriz del Marco Lógico (MML) presenta en una tabla, un resumen estructurado del proyecto o programa, dado que ésta debe consensuarse con los involucrados, se **genera un lenguaje común**, evitando ambigüedades y malos entendidos; también permite que se adopten acuerdos sobre objetivos, metas y riesgos del proyecto entre los involucrados y que se establezcan los elementos para llevar a cabo la evaluación de la ejecución del proyecto o programa, sus resultados e impactos.

ESTRUCTURA DE LA MATRIZ DE MARCO LÓGICO

<u>RESUMEN NARRATIVO</u>	<u>INDICADORES</u>	<u>MEDIOS DE VERIFICACIÓN</u>	<u>SUPUESTOS</u>
<p><u>FIN</u></p> <p>El Fin de un proyecto es una descripción de la solución a problemas de nivel superior e importancia nacional, sectorial o regional que se han diagnosticado. El fin representa un objetivo de desarrollo que generalmente obedece a un nivel estratégico (políticas de desarrollo), es decir, ayuda a establecer el contexto en el cual el proyecto encaja, y describe el impacto a largo plazo al cual el proyecto, se espera, va a contribuir</p>	<p><u>Impactos</u></p> <p>Indicadores que miden los Impactos (o Efectos Directos a largo plazo). Los Indicadores de Impactos son a menudo estandarizados e son incluidos como metas que trascienden el alcance de un solo proyecto.</p>	<p><u>Medios de Verificación</u></p> <p>Fuentes de información y recursos (procesos, eventos, informes y otros) para cada Indicador, que pueden utilizarse para verificar el Impactos del proyecto, a nivel de Fin.</p>	<p><u>Sostenibilidad</u></p> <p>Acontecimientos, condiciones y decisiones de importancia, que posibilitan la sostenibilidad (continuidad en el tiempo) o continuidad de los beneficios generados por el proyecto.</p>
<p><u>PROPÓSITO</u></p> <p>Describe el efecto directo (cambios de comportamiento) o resultado esperado al final del periodo de ejecución. Es el cambio que fomentará el proyecto. Es una hipótesis sobre lo que debiera ocurrir a consecuencia de producir y utilizar los Componentes.</p>	<p><u>Resultados</u></p> <p>Indicadores que miden los Efectos Directos (Resultados) que se esperan lograr como resultado del proyecto. Generalmente, estos Efectos Directos se logran en las últimas etapas o inmediatamente después de la ejecución del proyecto.</p>	<p><u>Medios de Verificación</u></p> <p>Fuentes de información y recursos (procesos, eventos, informes y otros) para cada Indicador, que pueden utilizarse para verificar en qué medida se logró el propósito del proyecto.</p>	<p><u>Propósito a Fin</u></p> <p>Acontecimientos, condiciones y decisiones de importancia (fuera del control del ejecutor del proyecto) que deben ocurrir junto con el logro del Propósito/Resultados, para contribuir de manera significativa al Fin del Proyecto.</p>
<p><u>COMPONENTES/PRODUCTOS</u></p> <p>Los Componentes son las obras, estudios, servicios y capacitación específicos que se requiere que produzca la gerencia del proyecto dentro del presupuesto que se le asigna. Cada uno de los Componentes del proyecto tiene que ser necesario para lograr el Propósito, y es razonable suponer que si</p>	<p><u>Productos</u></p> <p>Indicadores que describen los Productos que habrá que generar en el curso de la ejecución del proyecto, deberían especificar la cantidad, la calidad y el plazo previstos para la entrega de</p>	<p><u>Medios de Verificación</u></p> <p>Fuentes de información y recursos (procesos, eventos, informes y otros) para cada Indicador, que pueden utilizarse para verificar los Componentes producidos a nivel de Componente/Producto</p>	<p><u>Componentes/Productos a Propósito</u></p> <p>Acontecimientos, condiciones y decisiones de importancia (fuera del control del ejecutor del proyecto), que deben ocurrir junto con el logro de los Componentes/Productos, para</p>

<p>los Componentes se producen adecuadamente, se logrará el Propósito. En la matriz de marco lógico, los Componentes se definen como resultados, vale decir, como obras terminadas, estudios terminados, capacitación terminada</p>	<p>los bienes, obras y servicios generados. Son considerados a veces como los Términos de Referencia (TOR) del proyecto.</p>	<p>del proyecto.</p>	<p>alcanzar el Propósito/Resultados del proyecto.</p>
<p><u>ACTIVIDADES</u> Son aquellas que el ejecutor tiene que llevar a cabo para producir cada Componente e implican la utilización de recursos. Es importante elaborar una lista detallada de Actividades debido a que es el punto de partida del plan de ejecución, las cuales deben estar en orden cronológico y agrupadas por componente. Sin embargo, la matriz no debe incluir todas las actividades, se sugiere presentar separadamente el detalle de acciones, con sus tiempos y recursos, de tal manera que la ejecución se vincula en forma directa con el diseño del proyecto.</p>	<p>Esta celda contiene los indicadores para las actividades principales y el tiempo en el cual se realizarán. También podría incluirse el presupuesto para cada Componente del proyecto.</p>	<p><u>Medios de Verificación</u> Fuentes de Información y recursos (procesos, eventos, informes y otros) que dan seguimiento a los planes de implementación del proyecto, el presupuesto, etc.</p>	<p><u>Actividades a Componentes</u> Acontecimientos, condiciones y decisiones de importancia (fuera del control del ejecutor del proyecto) que deben ocurrir junto con las Actividades, para producir los Componentes/Productos del proyecto.</p>

Fuente: ILPES, Metodología del Marco Lógico, Boletín del Instituto, núm. 15, 30 de octubre de 2004, Santiago de Chile, ILPES.

Los medios de verificación proporcionan la base para supervisar y evaluar el proyecto, ya que *“si se puede medir, se puede administrar.”* Aquí es donde se incorporan los indicadores, mismos que deben expresarse en términos de cantidad, calidad, tiempo y espacio para que muestren cómo puede medirse el desempeño de un proyecto, precisando cada objetivo (Componente, Propósito, Fin).

Los indicadores definen metas específicas en las siguientes dimensiones: calidad, cantidad, cronograma y costos, con objeto de analizar la eficacia y eficiencia del proyecto. Un indicador establece una relación entre dos o más variables cualitativas o cuantitativas, pero expresadas en una escala cuantitativa.

Un buen indicador debe cumplir con las siguientes características: objetivo medible, relevante, específico, práctico y económico, asociado a un plazo, ya que debe ir acompañado de metas cuantitativas (cantidad, magnitud o variación), definidas en términos temporales.

LISTA DE VERIFICACIÓN, CELDA A CELDA, PARA EL DISEÑO DE LA MATRIZ DEL MARCO LOGICO

OBJETIVOS Resumen Narrativo	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION (Monitoreo & Evaluación)	SUPUESTOS
<p>Fin</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Representa un objetivo de nivel superior y a largo plazo al cual solo contribuirá este proyecto, junto con otros proyectos. <input type="checkbox"/> Coincide con prioridades definidas en estrategia país, PRSP, MDG, etc... <input type="checkbox"/> Nivel puede ser regional, nacional, o local. <input type="checkbox"/> No es una reformulación o repetición del propósito. <input type="checkbox"/> Está claramente expresado. 	<p>Indicadores de Impactos</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Permiten medir los Impactos estratégicos o programáticos de nivel superior y a largo plazo. <input type="checkbox"/> Corresponden con Indicadores definidos para medir MDGs, otros objetivos establecidos en estrategias de país, PRSPs, etc. <input type="checkbox"/> Impactos pueden ser medidos a nivel regional, nacional, y local. <input type="checkbox"/> Se esperan alcanzar 2 0 3 años, luego de la finalización del proyecto. <input type="checkbox"/> Se expresan en términos de cantidad, calidad y tiempo. 	<p>Representa la lista de los distintos métodos y fuentes de información, requeridos para verificar cada uno de los Indicadores de Fin (censos nacionales, encuestas de vivienda, registros ministeriales, Informe de la PNUD sobre Desarrollo Humano o de otros organismos internacionales,, informes de evaluación ex post de proyectos, etc.)</p>	<p>Fin a Superfin</p> <p>Describe en términos positivos, las condiciones externas necesarias para alcanzar los objetivos del nivel superior siguiente</p>

<p>Propósito</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Existe solo un propósito! <input type="checkbox"/> Corresponde al Efecto que resulta del uso de los Componentes/ Productos <input type="checkbox"/> Describe un cambio de comportamiento, actitud, desempeño, etc..por parte de los beneficiarios del proyecto. <input type="checkbox"/> Describe un cambio de comportamiento, actitud, desempeño, etc..por parte de los beneficiarios del proyecto. No es una reformulación o repetición de los Componentes/ Productos. <input type="checkbox"/> No es un resumen de los Componentes/ Productos. <input type="checkbox"/> Está fuera del control directo del ejecutor. 	<p>Indicadores de Efectos Directos (Outcomes)</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Permiten medir los principales efectos directos que corresponden al propósito <input type="checkbox"/> Miden Efectos que consisten en cambios de comportamiento, actitud, desempeño, etc., por parte de los beneficiarios <input type="checkbox"/> Esos Efectos o cambios ocurren como resultado del uso de los Componentes/ Productos por los beneficiarios <input type="checkbox"/> Pueden medirse durante, al final o después de la ejecución del proyecto. <input type="checkbox"/> Son independientes de otros niveles del diseño (no son un resumen de los Componentes/ Productos, sino la medida de sus efectos). <input type="checkbox"/> Están fuera del alcance del equipo ejecutor. <input type="checkbox"/> Se definen en términos de calidad, cantidad y tiempo. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Representa la lista de los distintos métodos y fuentes de información, requeridos para verificar cada uno de los Indicadores de Efectos Directos/ Outcomes (encuestas sobre satisfacción de beneficiarios, encuestas de opinión de los clientes, observaciones, registros oficiales, informes de terminación de proyectos, evaluación de medio-término, documentos de monitoreo y evaluación etc.). 	<p>Propósito a Fin</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Describe en términos positivos, las condiciones externas que junto con el logro del Propósito/Efectos Directos del proyecto, contribuirá a alcanzar el nivel superior siguiente: Fin
<p>Componentes/Productos</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Cada uno de los Componentes/ Productos es necesario para alcanzar el Propósito. <input type="checkbox"/> Forman una estrategia integrada. <input type="checkbox"/> Se definen como acciones finalizadas. <input type="checkbox"/> No se incluyen sus actividades. 	<p>Indicadores de Componentes/Productos</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Corresponden a los Términos de Referencia del equipo ejecutor del proyecto. <input type="checkbox"/> Caen bajo el control directo del equipo ejecutor del proyecto. <input type="checkbox"/> Son independientes de otros niveles del diseño. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Representa la lista de los distintos métodos y las distintas fuentes de información, requeridas para verificar los Indicadores de Componentes/ Productos (informes de terminación de proyectos y de evaluación de medio término, informes de progreso anuales y 	<p>Componentes/ Productos a Propósito</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Describe en términos positivos, las condiciones externas que junto con el logro del Propósito/Efectos Directos del proyecto, contribuirá a alcanzar el nivel superior siguiente: Propósito/Resultados.

		trimestrales de la Unidad de Implementación del Proyecto (PIU), registros del proyecto y ministeriales, otros documentos de monitoreo, etc.)	
<p>Actividades</p> <p><input type="checkbox"/> Corresponden a los grupos de actividades requeridas para entregar cada Componente/ Producto.</p>	<p><input type="checkbox"/> Se expresan en términos de cantidad, calidad y tiempo (CCT).</p>		<p>Actividades a Componentes/productos Insumos</p> <p>Describe en términos positivos, las condiciones externas que junto con la finalización de las Actividades des proyecto llevará al nivel superior siguiente: Componentes/Productos.</p>

3.2 Monitoreo y Evaluación

Para su implementación y resultados es necesario llevar a cabo actividades de Monitoreo y Evaluación; Su objetivo general es “Medir y analizar el desempeño, a fin de gestionar con más eficacia los efectos y productos que son los resultados en materia de desarrollo”¹³. Hoy en día, los gerentes de programas y/o proyectos deben desarrollar actividades de monitoreo y evaluación, de tal manera que puedan analizar las contribuciones de los distintos factores al logro de un determinado efecto de desarrollo y mejorar así estrategias, programas y otras actividades.

Monitoreo y Evaluación son actividades cruciales para una gestión efectiva. Un buen sistema de M&E es la base de una exitosa planificación y elaboración del presupuesto, el desafío es vincular estas actividades claves eficazmente.

¹³ Manual de seguimiento y evaluación de resultados. PNUD, oficina de evaluación. Página 6.

3.3 Definiciones

El Seguimiento o Monitoreo se efectúa durante la etapa de ejecución de un proyecto y no en otras etapas del ciclo del proyecto. Es un procedimiento sistemático empleado para comprobar la eficiencia y efectividad del proceso de ejecución de un proyecto para identificar los logros y debilidades de éste y así recomendar medidas correctivas para optimizar los resultados deseados.

Un monitoreo como procedimiento sistemático tiene que ver con:

- ✓ Determinar el progreso en la ejecución del proyecto. Los avances físicos, los costos y el cumplimiento de los plazos para las actividades son elementos que se deben verificar durante la ejecución.
- ✓ Dar retroalimentación a los involucrados sobre el proyecto. Esto significa que los resultados que se obtengan del monitoreo deben ser comunicados a los involucrados en el proyecto.
- ✓ Recomendar acciones correctivas a problemas que afectan al proyecto para mejorar el desempeño e incrementar la probabilidad de que éste alcance su objetivo de desarrollo. La gerencia tiene la responsabilidad de corregir problemas que se detecten en el monitoreo, esto significa ajustar el proyecto a las condiciones que permitan que éste llegue a buen término y no se desvíe de los objetivos planteados en un comienzo.

También tiene que ver con el análisis de la eficiencia y efectividad del desempeño del proyecto, programado en la Matriz de Marco Lógico:

- El análisis de eficiencia indica en qué medida se han realizado las actividades a tiempo y al menor costo para producir los componentes.
- El análisis de efectividad indica en qué medida se produjeron los componentes y si se está logrando el propósito (objetivo de desarrollo) del proyecto.

El monitoreo implica identificar logros y debilidades del proyecto a tiempo para tomar las acciones correctivas recomendadas.

El énfasis en proyectos sociales y de reforma eleva la importancia de llevar a cabo un monitoreo efectivo, pues asegura que realmente los recursos utilizados permitan resolver problemas comunitarios. Es así que la agencia ejecutora tiene la responsabilidad primaria de realizar el monitoreo de un proyecto. La intención es identificar los problemas de ejecución lo más temprano posible para que la solución pueda tener mayor efectividad y no seguir adelante arrastrando errores que finalmente no permitan cumplir con los plazos o con los objetivos del proyecto.

La evaluación es una valoración y reflexión sistemática sobre el diseño, la ejecución, la eficiencia, la efectividad, los procesos, los resultados (o el impacto) de un proyecto en ejecución o completado. Ocurre básicamente durante todo el ciclo del proyecto y normalmente involucra a personas no directamente ligadas operacionalmente con el proyecto.

La evaluación se efectúa durante todas las etapas del ciclo del proyecto, incluyendo varios años después de completada la ejecución, en el caso de evaluaciones de impacto y/o sustentabilidad. Para ser efectiva, la evaluación tiene que ser sistemática, igual que el monitoreo. La evaluación pregunta si un proyecto está “funcionando” y si lo está haciendo en vista de los resultados obtenidos. Nótese que el énfasis en esta definición está en el proyecto en su conjunto, tanto a nivel de procesos como de resultados. La evaluación requiere asignar tiempo para un trabajo especial y normalmente involucra la participación de profesionales especializados no asignados al proyecto, tal como en evaluaciones anuales, evaluaciones intermedias o evaluaciones ex-post.

Existen dos tipos de evaluación:

- La Evaluación Formativa establece medios que permiten el aprendizaje y realizar modificaciones durante el ciclo del proyecto. Tiene impacto en el proyecto, en estudio o en la ejecución. La evaluación formativa se lleva a cabo para guiar el mejoramiento del proyecto. El énfasis es la retroalimentación para mejorar el producto final. Ejemplos: análisis de factibilidad durante la etapa de diseño, evaluaciones anuales e intermedias que se llevan a cabo durante la ejecución, etc.

- La evaluación Sumativa, se lleva a cabo en general al concluir la ejecución o varios años después, si es una evaluación ex post o de impacto. La evaluación sumativa se utiliza para recibir conclusiones sobre un proyecto y/o para mejorar futuros programas o proyectos. La Evaluación Sumativa se utiliza también para emitir juicios sumarios sobre aspectos críticos del proyecto. Se puede también efectuar evaluaciones sumativas durante la ejecución de un proyecto, pero no son frecuentes (ejemplo: evaluar un aspecto del proyecto en ejecución para ser utilizado en otro, evaluar para dar por terminado un proyecto).

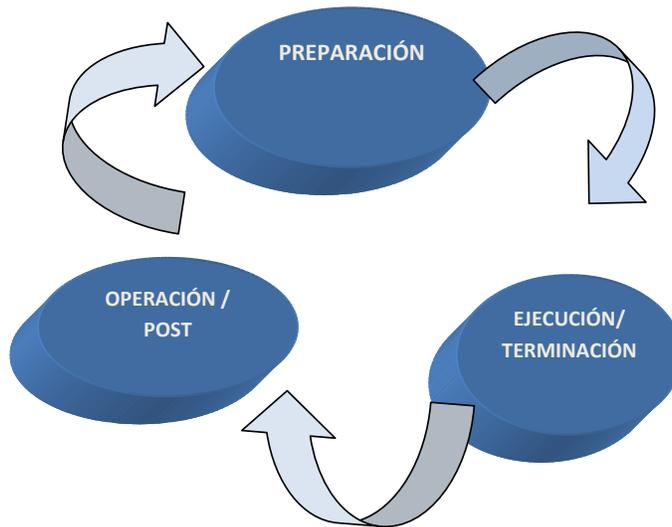
Como se puede apreciar, el Monitoreo y la Evaluación están interrelacionados pero no son sinónimos. Mientras que el monitoreo es un proceso continuo y permanente (todos los días, semanas, meses en la ejecución del proyecto), la evaluación se realiza en periodos establecidos, entre lapsos de tiempo más largos. El monitoreo es un proceso continuo de análisis, observación y sugerencias de ajustes para asegurar que el proyecto esté encarrilado a alcanzar su objetivo. La Evaluación por su parte permite la formulación de conclusiones acerca de lo que se observa a una escala mayor, aspectos tales como el diseño del proyecto y sus impactos, tanto los previstos como los no previstos.

Al igual que un paciente se deja hacer chequeos periódicos para asegurar su estado de salud, el diagnóstico de éste, basado en los síntomas reportados, prescribe el tratamiento y después se le hace el seguimiento para evaluar los cambios. El Monitoreo y la Evaluación Formativa de proyectos es parecido; Le tomamos el pulso al proyecto, el diagnóstico lleva a un remedio o prescripción para mejoramiento que luego puede ser monitoreado y evaluado de vuelta. La agencia ejecutora y otros involucrados principales pueden monitorear el proyecto para determinar hasta qué punto ha mejorado la probabilidad de alcanzar el propósito del mismo.

- **¿Cuándo se hace monitoreo y evaluación?**

Con frecuencia consideramos que la vida de un proyecto se circunscribe a la etapa en que se producen desembolsos, es decir, la etapa de ejecución. Pero el ciclo de vida del proyecto es bastante más complejo (ver esquema). Existe una estrecha relación entre las fases del ciclo del proyecto y las actividades de monitoreo y evaluación.

Figura 7
CICLO DE VIDA DEL PROYECTO



Fuente: Área de Proyectos y Programación de Inversiones, ILPES.

De la misma manera que el ciclo de un proyecto comienza antes de la etapa de ejecución y continúa después de dicha etapa, el Monitoreo y la Evaluación se concatenan a través de las diferentes fases y etapas. Por lo que es más probable que no se pueda realizar eficientemente una evaluación de impacto si no se han efectuado tareas de monitoreo y evaluación en la etapa de ejecución del proyecto. Las diferentes tareas relacionadas con el Monitoreo y la Evaluación, para cada etapa del ciclo de vida del proyecto son las siguientes:

a) En la etapa de preparación

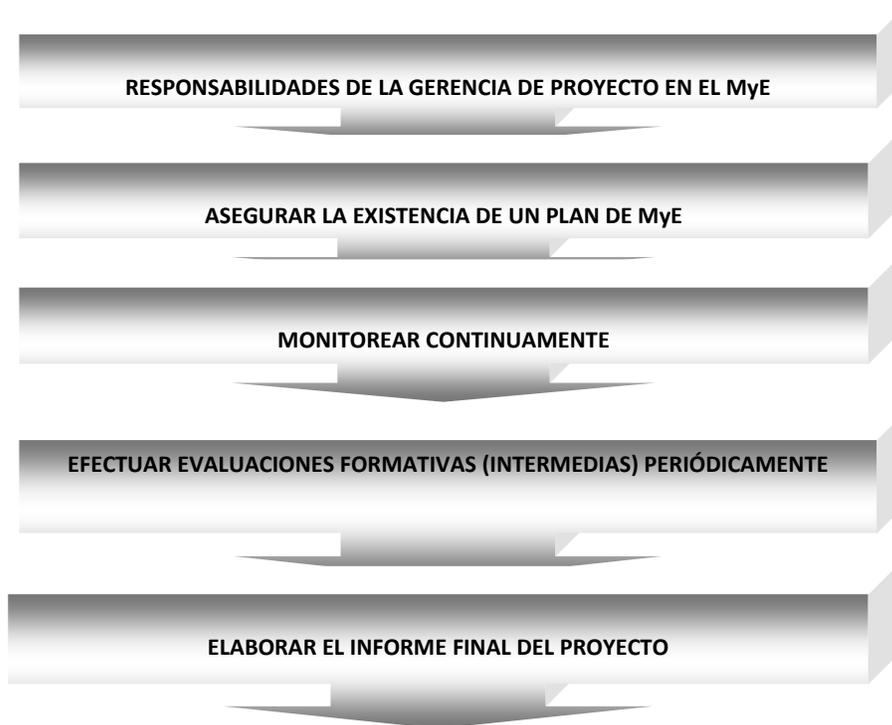
Los primeros pasos de MyE se toman en la etapa de preparación del proyecto. En esta etapa, el equipo de preparación (incluyendo el Ejecutor) tiene la responsabilidad básica de asegurar que el proyecto dispondrá de un buen sistema de MyE. La Matriz de Marco Lógico es una herramienta útil para estos efectos pues se utiliza para definir los parámetros de desempeño del proyecto, líneas de base, puntos de referencia e indicadores.

Al determinar los indicadores y sus correspondientes medios de verificación, se establecen las condiciones para futuras evaluaciones y ajustes al proyecto. Esto ayuda a formular desde los inicios, el Plan de Monitoreo y Evaluación del proyecto, incluyendo el proceso de evaluaciones formativas y sumativas.

b) En la etapa de ejecución

Vale la pena indicar que sin el establecimiento de un buen plan de MyE, el gerente de proyecto no tiene el elemento básico de gestión en sus manos. El gerente queda colocado en una posición de reacción y no de acción proactiva en cuanto a la ejecución del proyecto, lo cual dificultará el manejo global del mismo. El gerente tiene un rol básico de MYE en esta etapa, que es la más intensiva en cuanto a Monitoreo y Evaluación Formativa (Intermedia).

Para realizar el Monitoreo y la Evaluación en esta etapa, es necesario contar con los mecanismos identificados en el Plan de MYE, realizando la etapa de preparación del proyecto.



De no ser así, se debería preparar uno al inicio de la ejecución del proyecto, para ello se puede utilizar un taller de arranque que permita desarrollar dicho plan. Si no se efectúa un Taller de Arranque se debe, a lo menos, preparar un plan de MYE con los involucrados principales.

La gran mayoría de las evaluaciones (intermedias sobre el desempeño del proyecto) periódicas en esta etapa se consideran formativas, ya que sus objetivos básicos son de mejorar el desempeño del proyecto. Esto asegura que el Informe de progreso de proyecto (semestral) se ajuste a los requerimientos del plan de MYE.

El Informe de terminación del proyecto puede considerarse como una Evaluación de tipo Sumativa. Además este tipo de evaluación se puede efectuar durante la ejecución del proyecto sobre aspectos críticos que pueden afectar nuevos o futuros proyectos.

c) En la etapa de operación (post proyecto)

La Agencia Ejecutora tiene el rol básico de MYE en esta etapa. La Evaluación Sumativa, post proyecto, examina el impacto del proyecto a su terminación o posteriormente, se examina el diseño original con las modificaciones introducidas como resultado del MYE durante la ejecución, y el alcance en cuanto al objetivo de desarrollo del proyecto.

Las Evaluaciones de Impacto, por ejemplo, se hacen para un muestreo de proyectos en sectores o áreas seleccionadas, no para todos. Típicamente se seleccionan 3 ó 4 proyectos terminados en un determinado sector, para extraer lecciones y preparar un informe con recomendaciones que indican cómo éstas pueden ser incorporados en proyectos futuros.

Responsabilidades de la Gerencia de Proyecto en el MyE

- Asegurar la existencia de un plan de MyE
- Monitorear continuamente.
- Efectuar evaluaciones formativas (intermedias) periódicamente.
- Elaborar el informe final del proyecto.

3.4 Tipos de evaluación asociados al ciclo de vida del proyecto

En asociación con el ciclo de vida del proyecto, en cada fase—preparación, ejecución y operación—encontramos diferentes tipos de evaluación que tienen por objeto básicamente medir la conveniencia de asignar recursos, de continuar, de modificar, de terminar o de ver lecciones aprendidas respecto al proyecto, objeto de la evaluación.

Teniendo en cuenta que en el área de proyectos no existe una completa homogeneidad de lenguaje, revisaremos en términos más bien referenciales algunas tipologías de evaluaciones asociadas al ciclo de proyectos.

Una primera tipología es la que entrega Abdala E.¹⁴ que contempla cuatro momentos de evaluación, (que aquí hemos llamado tipos de evaluación asociadas al ciclo de vida del proyecto), en los que se cumplen objetivos de evaluación distintos:

- La evaluación Ex-ante evalúa durante la etapa de preparación, el contexto socioeconómico e institucional: los problemas identificados, las necesidades detectadas, la población objetivo, los insumos, las estrategias de acción.
- La evaluación Intra: se desarrolla durante la ejecución. Se evalúan las actividades del proceso, mientras éstas se están desarrollando, identificando los aciertos, los errores, las dificultades.
- La evaluación post: corresponde con la finalización inmediata de la ejecución del proyecto, detectando, registrando y analizando los resultados tempranos.
- La evaluación ex-post: se realiza algún tiempo después (meses o años) de concluida la ejecución, evalúa los resultados mediatos y alejados, consolidados en el tiempo y se centra en los impactos del proyecto.

Por otra parte, el Banco Interamericano de Desarrollo, propone otra terminología con base a su propia clasificación, a través del ciclo de vida del proyecto que finalmente es muy coincidente en cuanto a los objetivos de cada momento evaluativo.

¹⁴ Manual para la evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes. Ernesto Abdala. Documento elaborado por Cinterfor/OIT con el apoyo del Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) de España y presentado al Seminario Internacional: "Modelos de evaluación para programas de capacitación de jóvenes", Medellín, Colombia 17 y 18 de julio, 2001

En este sentido considera dos tipos de evaluaciones como principales, la formativa en la etapa de preparación y ejecución del proyecto y la sumativa, que se realiza al terminar y después de terminado el proyecto.

Teniendo en cuenta esta terminología del BID, podemos ver esquemáticamente estos momentos o tipos de evaluación asociados con las herramientas formales y los productos esperados como resultados del proceso de evaluación.

TIPOS DE EVALUACIÓN Y CICLO DEL PROYECTO

Ciclo de vida del Proyecto	Tipo de evaluación		Herramientas formales de evaluación	Productos resultados del proceso
Preparación	Aprendizaje formativo	Evaluación Ex-Ante	<ul style="list-style-type: none"> - Marco Lógico - Instrumentos de análisis económico, financiero, ambiental e institucional - Diagnóstico de evaluabilidad - Listado de datos de referencia 	Diseño de proyectos mejorables y "evaluables"
Ejecución	"Durante"	Evaluaciones Intra y Post	<ul style="list-style-type: none"> - Matriz del Marco Lógico - Seguimiento o Monitoreo de Ejecución. - Evaluación Intermedia de Ejecución - Evaluación Post 	Ejercicios de Proyectos Mejorados Mejor desempeño de proyectos "Pipeline" mejorado
Operación (Post-Proyecto)	Aprendizaje sumativo: "Después"	Evaluación Ex post	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación Ex post o de impacto 	Diseño de Proyectos Políticas y Estrategias

Fuente: Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos, Oficina de Evaluación, BID

El cuadro anterior hace referencia a herramientas aplicables en las distintas fases y los resultados que se esperan, lo cual refleja la necesidad de asegurar un buen desempeño de los proyectos, cuestión que hace necesario esfuerzos de evaluación en cada fase. Como figura en el documento: Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos, de la oficina de evaluación del BID. "La evaluación no tendrá mucho impacto en el mejoramiento del desempeño de los proyectos a menos que se planifique, administre e integre en todas las etapas del ciclo del proyecto. Si se respalda adecuadamente y se administra como es debido, la evaluación debería producir una mejor participación de la responsabilidad ejecutiva y del desempeño de proyectos y programas".

El mejorar el desempeño de los proyectos, de acuerdo a lo anterior, se concibe como un proceso continuo de evaluación que se asegura a través de las diferentes fases. De este modo la evaluación en cada fase del ciclo tiene ciertos objetivos (ver cuadro siguiente).

El proceso de evaluación genera información sobre experiencia adquirida y prácticas óptimas que pueden sugerir mejores enfoques para el diseño de nuevos proyectos.

Preparación del proyecto

En esta etapa, un proyecto debe incluir datos de referencia e indicadores de desempeño que son esenciales para el trabajo futuro de monitoreo y evaluación del desempeño de los proyectos. A este nivel, la introducción de los principios de evaluación se considera "formativa", pues sienta las condiciones para la evaluación futura.

Ejecución del proyecto

En esta etapa el proceso de evaluación adopta la forma de monitoreo continuo, aunque en ciertos casos los financistas, y algunas veces los prestatarios, también hacen evaluaciones formales operativas durante la ejecución del proyecto. La evaluación durante la ejecución es considerada "formativa", porque su propósito es respaldar la mejora continua de la ejecución del proyecto.

Operación del proyecto

El proceso de evaluación después de la terminación del proyecto reexamina la identificación y diseño original e indaga sobre su ejecución y desempeño de desarrollo. En esta etapa, la evaluación se considera "sumativa".

Fuente: Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos, Oficina de Evaluación, BID.

Queda claro en el cuadro anterior que el objetivo de las evaluaciones, a lo largo del ciclo del proyecto, buscan una mejora continua, lo que en definitiva redundará en un mejor aprovechamiento de los recursos asignados para llevarlo a cabo.

Por su lado, el ILPES ha establecido una formalidad que está implícita en sus metodologías y cursos dictados, lo cual va también de la mano con el ciclo de proyectos; se inicia con la idea de proyecto y como se ha indicado anteriormente, considera tres fases.

Fase	Etapas	Herramientas de Evaluación	Objetivos
Preinversión	Idea	Evaluación ex –ante: Preparación y evaluación de proyectos	Identificar problemas, determinar déficit, definir alternativas, comparar costos y beneficios de un proyecto.
Perfil / Prefactibilidad / Factibilidad			
Inversión	Diseño	Seguimiento Físico –financiero Control C4 Informe de término de Proyecto	Aprendizaje en la gestión de la ejecución del proyecto, conocer la evolución en relación a los costos, cumplimiento con la cronología de las actividades del proyectos, la cantidad de obras realizadas y la calidad con que se realizan. Detectar desviaciones de la planificación inicial en la ejecución.
Ejecución			
Operación	Operación	Evaluación ex-post Seguimiento de la operación	Estudiar el origen de las discrepancias entre lo previsto y los real. Mejorar los sistemas y metodologías de evaluación ex-ante. Realizar correcciones al proyecto durante su operación a fin de evitar su evolución hacia resultados desfavorables.

Fuente: Área de Proyectos y Programación de Inversiones, ILPES.

En la etapa de preinversión se distinguen dos tipos de análisis: el de preparación de proyectos, que corresponde al desarrollo conceptual del proyecto, donde se define el problema que se pretende solucionar, se buscan alternativas de solución, se define la población objetivo, se calculan los déficit, se calcula tamaño, localización y define tecnología, etc. Y un segundo análisis que es la evaluación del proyecto, es la aplicación de instrumentos económicos para determinar eficiencia o rentabilidades de las alternativas.

De acuerdo a esta tipología por evaluación ex ante, se entenderá la comparación numérica o no, de los costos y beneficios que se estima, generará un proyecto si es ejecutado. En el lenguaje de proyectos se utilizan por lo menos tres expresiones respecto de los tipos de evaluación: “evaluación financiera, evaluación económica, y evaluación social”

No existiendo consenso en cuanto a las respectivas denominaciones de evaluación, para el caso de este texto diremos que hay evaluaciones a precios privados y evaluaciones a precios sociales, donde la evaluación a precios privados indica que se usan los precios de mercado, y la evaluación a precios sociales hace una corrección de precios en consideración a la existencia de imperfecciones en el mercado, lo que no permite reflejar el verdadero precio de los bienes.

La evaluación financiera o privada de proyectos o análisis costo–beneficio, se realiza valuando la corriente de costos e ingresos que el proyecto genera a precios de mercado sin corrección. Las evaluaciones Económica y Social persiguen medir el impacto del proyecto sobre la economía como un todo. Tienen como objetivo considerar todos los efectos del proyecto. En este caso se trata de valorar e identificar beneficios y costos en mercados imperfectos, y por tanto, introducir correcciones a los precios de mercado para obtener los llamados *precios sombras* o precios de cuenta que reflejen el verdadero valor que tiene para la economía el consumir y producir distintos bienes.

En la etapa de inversión, se lleva a cabo el monitoreo o seguimiento físico-financiero, el cual se realiza en términos del avance de las obras o acciones (volúmenes de obra, servicios brindados), cronograma y recursos empleados. Este tipo de evaluación corresponde a una supervisión por parte de la gerencia y mandantes del proyecto que controla los aspectos de tiempo, costos, calidad, cantidad de obras. En concreto lo que se realiza es una comparación de estas variables tal y como fueron establecidas en la planificación (ex- ante), con el momento en que el proyecto está en ejecución; Se estima por lo tanto, si hay o no desviación respecto de lo planificado y si es necesario, en caso de existir desviaciones, tomar medidas correctivas.

El informe de término de proyecto, en la etapa de diseño y ejecución se realiza un seguimiento del gasto y el tiempo necesario para terminar con el mismo. Este informe debe contener: los resultados del seguimiento, más la descripción de los problemas detectados, la solución que se les dio, la información necesaria para evaluar la eficiencia y efectividad con que se desarrolló la ejecución del proyecto y además sugerir las variables que será conveniente controlar en el estado de operación a objeto de poder realizar más tarde la evaluación ex-post.

Por evaluación ex-post se entiende al proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de todas las actividades desarrolladas a la luz de los objetivos planteados en un proyecto.

Es así que con el propósito de cerrar el ciclo de proyectos se hace un seguimiento posterior de aquellas variables que puedan mostrar si efectivamente el proyecto o programa está alcanzando o alcanzó lo estimado en la evaluación ex ante. Esta evaluación se concibe en términos de retroalimentar metodologías y corregir desviaciones de un proyecto en la etapa de operación.

- **¿Cómo se hace el monitoreo y evaluación?**

El monitoreo y la evaluación significa recoger y usar información, mientras que en la mayoría de los aspectos de nuestras vidas se reconoce la importancia de la información. En el contexto de proyectos y organizaciones no se reconoce la importancia de la información obtenida del monitoreo y evaluación. Con frecuencia, en el campo del desarrollo, el monitoreo es un requisito impuesto por los donantes en las instituciones. Como tal, los que reciben financiamiento son renuentes a realizar las actividades de monitoreo requeridas. El monitoreo también es visto como un fin en sí mismo, por lo que algunos gerentes de proyecto completan formularios y preparan informes sin que necesariamente utilicen la información para la evaluación interna y planificación del programa.

- a) La planificación del monitoreo y evaluación**

Al desagregar el ciclo de vida de los proyectos como en el siguiente esquema, tenemos un mayor número de fases antes de la ejecución, a esto lo denominaremos “etapas previas a la ejecución”.

Figura 8
Ciclo Del Proyecto Desagregado



Fuente: Área de Proyectos y Programación de Inversiones, ILPES.

Esta desagregación nos ayudara a exponer algunos conceptos respecto de la planificación del MYE y su relación con la Metodología Marco Lógico. Lo primero que hay que tener en cuenta, según la experiencia, es que los tiempos de las diferentes etapas varían mucho. Por ejemplo, la ejecución puede tomar 4 años o más, mientras que las etapas previas típicamente son de más corta duración. Estas etapas previas de preparación, pueden tomar entre 6 meses y dos años y son esenciales para la planificación de MYE. La eficiencia y la eficacia son criterios claves en una buena planificación, en la medida que aseguran mejores resultados.

Por eso las etapas previas a la de ejecución del proyecto, aunque cortas, son esenciales porque definen la situación insatisfecha actual -proyecto o programa-. Define también a los involucrados y escoge las mejores alternativas para alcanzar la situación futura deseada. Una buena planificación permite mejorar los resultados en etapas posteriores, mejorando la eficiencia y eficacia del proyecto.

En estas etapas previas se debe desarrollar algunas tareas que son esenciales para la planificación, las cuales se revisan a continuación:

I. Identificación de la idea del proyecto

Las tareas que se desarrollan en esta etapa han sido presentadas previamente como parte fundamental de la etapa de Análisis Situacional de la Metodología Marco Lógico, por lo que solo se enuncian:

- Identificación del problema o problemática central a ser abordada.
- Identificación de los involucrados y Análisis.
- Análisis del Problema, utilizando la técnica de árbol de problemas.
- Incorporación de lo que se conoce sobre el sector: Situación actual, inversiones o esfuerzos en camino que se dirigen a la problemática, etc.

II. Definición de objetivos

Al igual que la etapa anterior, la definición de objetivos ha sido tratada con más detalle en el capítulo anterior sobre Metodología Marco Lógico. Las tareas principales son:

- Selección del Fin y Propósito y lo que serían los Componentes del proyecto.
- Preparación de la Matriz de Marco Lógico.
- Preparación de un inventario de lecciones aprendidas de otras situaciones o proyectos similares. En esto puede ser útil considerar la Cooperación Técnica para obtener experiencias de otros proyectos similares en otros lugares o países.

III. Diseño

En esta etapa se mejora de manera iterativa la Matriz de Marco Lógico y se realizan los estudios de factibilidad técnica, institucional, económica, financiera y otros:

- Se elaboran los planes de Ejecución Física y Financiera (aunque con frecuencia no se hacen). Es importante que los planes de ejecución física y financiera se desarrollen con base en los componentes y las actividades de la Matriz de Marco Lógico.
- Se elabora el Plan de MYE, indicando actividades específicas, frecuencia y otros detalles de esta función. Se verá más adelante en este capítulo, elementos básicos que debería contener el plan.
- También en esta etapa se recoge la información correspondiente al año base. Sin información del año base, no se puede medir el cambio planteado por el proyecto/programa.

IV. Análisis y aprobación

En esta etapa, se asegura la existencia de un Plan de MYE y se comprueba la “evaluabilidad” del proyecto. Un aspecto importante de la evaluabilidad consiste en la existencia de una lógica causal en el proyecto. Si se llevan a cabo las actividades, entonces se producirán los componentes. Por ejemplo, en un proyecto cuyo propósito es reducir la tasa de mortalidad de niños hasta 5 años, podría incluir los siguientes componentes:

- atención médica sistemática a mujeres embarazadas
- campañas de inmunización de todos los niños de 0 a 5 años
- promoción de una fórmula mejorada de leche para bebés
- mayor número de lugares de recreo para niños en edad preescolar

Obviamente el cuarto componente no es relevante, por lo tanto no es evaluable. Puede haber otros ejemplos, como un proyecto de mejoramiento de atención hospitalaria que incluye rehabilitación de edificios y nuevo equipamiento, pero sin un componente de entrenamiento del personal profesional para usar las nuevas facilidades, no se podría obtener el propósito; Habría una falla en la lógica causal.

Otro aspecto de evaluabilidad es la capacidad de medir los resultados en forma cuantitativa o cualitativa. La incorporación de la medición cuantitativa y cualitativa eleva la credibilidad de la evaluación y la cualitativa fomenta la participación de los involucrados.

3.5 Bases conceptuales de los indicadores de evaluación de desempeño

El nuevo modelo de gestión orientada a los resultados se enfoca en los impactos de la acción pública, donde lo relevante son los resultados, las metas, los indicadores de desempeño y los estándares. Además, este nuevo enfoque hace hincapié en las dimensiones de carácter más cualitativas de la gestión.

El modelo de gestión orientado a los resultados asume que los propios ciudadanos interesados pueden evaluar la calidad, cantidad y oportunidad de los bienes y servicios recibidos, por lo que en algunos programas se incorpora la evaluación de resultados por parte de los destinatarios o actores interesados (stakeholders)¹⁵

¿Qué es un Indicador de Evaluación del Desempeño?

Según la Real Academia Española el desempeño se refiere a “actuar, trabajar, dedicarse a una actividad”, lo cual nos da una idea básica, pero que requiere una elaboración conceptual más amplia para el ámbito de la gestión pública. Tal desarrollo, a menudo se ha asimilado al concepto anglosajón de government performance, el cual se refiere a “la productividad, calidad, oportunidad, responsabilidad y eficacia” de los servicios y programas públicos (Wholey y Newcomer, 1989, traducción propia).

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.

¹⁵ El término stakeholder da cuenta de un amplio grupo de personas naturales y jurídicas que son afectadas por las decisiones y acciones públicas. El derecho administrativo moderno reconoce a éstos como los titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos, a quienes pudieren resultar afectados en sus derechos y a los grupos intermedios que la ley reconozca ser titulares de intereses colectivos.

El campo académico de la evaluación del desempeño ha incluido dentro de la misma 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.

Los indicadores de evaluación del desempeño, son una necesidad para la gestión por resultados, este nuevo modelo se centra en los impactos de la acción pública, donde lo más importante son los resultados, las metas y los estándares de desempeño.

En primer lugar, los indicadores apoyan el conocimiento y el aprendizaje del accionar que los lleva a “darse cuenta” de las fortalezas y debilidades de los resultados de cada unidad y de la institución en su conjunto. Un segundo aspecto se reseña en el soporte que proveen los indicadores para adoptar medidas de mejoramiento de la gestión que se refieren al re-diseño de los programas, modificando sus estrategias de entrega de los bienes y servicios a las poblaciones destinatarias

En tercer lugar es la implementación de una gestión orientada a los resultados, es decir, a través de la utilización de los indicadores favorece la contestabilidad o competencia por recursos públicos. Con la finalidad de romper la inercia presupuestaria, los distintos programas y sectores compiten en igualdad de condiciones para obtener fondos durante la fase de formulación presupuestaria.

En último lugar, lo relacionado con la transparencia y rendición de cuentas. La búsqueda de la eficiencia no se puede desentender de la participación ciudadana. Para que la accountability sea operativa, la ciudadanía, las redes sociales y las ONG deben disponer de información sobre el accionar público, particularmente en lo que se refiere a los niveles de cobertura y criterios de focalización de los programas públicos

3.6 La construcción de indicadores en la práctica

Los fundamentos para la construcción de indicadores de desempeño son los siguientes:

1. Facilita la evaluación cualitativa y cuantitativa del desempeño global de la institución, por medio de la evaluación de sus principales programas y/o departamentos.
2. Induce un proceso de transformaciones estructurales y funcionales que permita eliminar inconsistencias entre el quehacer de la organización y sus objetivos prioritarios.
3. Apoya el proceso de desarrollo organizacional y de formulación de políticas de mediano y largo plazo.
4. 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 entorno a éstos.
5. Mejora cualitativa y cuantitativamente la información sobre desempeño de los servicios que recibe el Parlamento.
6. Apoya las construcciones de sistemas de reconocimiento tanto institucional como individual.
7. Genera un mayor grado de confiabilidad de la gestión institucional, permitiendo eliminar trámites innecesarios en este contexto.

Fuente: "Guía para la Construcción de Indicadores de Desempeño en los Servicios Públicos", Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile, 1995.

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.

La metodología más difundida para obtener estas definiciones al interior de las instituciones públicas en los últimos quince años ha sido la planificación estratégica. Si bien esta metodología ha estado presente en el sector privado desde la década de 1950, su popularidad para el sector público surgió en la segunda mitad de los ochenta.

Se requiere de condiciones previas para la construcción de indicadores del desempeño, y es a través de la planificación estratégica, que es un proceso estructurado y permite a la organización especificar su misión y papel dentro de la estructura del Estado, establecer metas de gestión, y estos insumos orientan a priorizar el proceso de construcción de indicadores al concentrar los recursos y la evaluación del desempeño en las áreas estratégicas.

Es por ello, que las definiciones estratégicas del Sistema de Control son:

1. Misión Institucional: Definición del propósito o razón de ser de un servicio, que permite orientar las acciones que realicen los funcionarios hacia el logro de un resultado esperado.
2. Objetivos Estratégicos: En el contexto de la administración pública son la expresión de los logros que se espera que los Ministerios y sus servicios alcancen en el mediano plazo.
3. Productos Relevantes o Estratégicos: Son aquellos bienes y/o servicios que materializan la misión institucional y cuyo objeto es satisfacer las necesidades de sus clientes, beneficiarios o usuarios.
4. Clientes / Beneficiarios / Usuarios: Son aquellos que reciben o utilizan, los productos relevantes que se generan bajo la responsabilidad de la institución. Se define la misión considerando los siguientes aspectos:

Ámbito actual donde opera el servicio y los cambios esperados futuros, lo que requiere conocer previamente:

- Los productos estratégicos (bienes y/o servicios) otorgados a los clientes / beneficiarios / usuarios de la institución.
- La estructura organizacional y las funciones específicas.
- Los sistemas de información utilizados en la institución.
 - ✓ La legislación que enmarca su misión.
 - ✓ Las percepciones del equipo directivo y los funcionarios del servicio.
 - ✓ La opinión de los clientes del servicio.

Fuente: Programa de Mejoramiento de la Gestión Año 2004, Documento Técnico, Dirección de Presupuestos de Chile, 2003.

Disponiendo de las condiciones previas de claridad estratégica antes señaladas, uno de los primeros pasos que debe adoptar la institución es el diseño de un sistema de información que permita medir el desempeño con niveles de certeza y confiabilidad aceptables. La primera etapa para la construcción de este sistema de información consiste en determinar teóricamente los datos que se requieren para construir los indicadores y generar un catastro con la información que se encuentra disponible al interior de la institución

Criterios Prácticos para la Construcción de Indicadores

CRITERIO	DESCRIPCIÓN
Pertinencia	<p>Debe referirse a los procesos y productos esenciales que desarrolla cada institución para reflejar el grado de cumplimiento de sus objetivos institucionales.</p> <p>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</p>
Homogeneidad	<p>La unidad de producto debe ser equivalente entre sí, en términos de volumen de trabajo y de recursos.</p> <p>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</p> <p>Los indicadores deben responder en lo fundamental a las acciones que desarrolla</p>

y controla la institución o a las variables del entorno que se vean afectadas directamente por esas acciones.

Independencia

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

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.

Oportunidad

Los indicadores deben ser de fácil comprensión, libre de complejidades. 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.

Fuente: Elaboración del autor sobre la base de Dirección de Presupuestos de Chile (1995), Marcel (1998), National Center for Public Productivity (1997) y Shack (2003).

Se puede observar que durante la formulación presupuestaria se detecta una separación al interior de las instituciones entre los funcionarios responsables de la unidad de presupuestos y las unidades operativas, o entre éstas y la unidad de planificación, se reproducirá en el proceso de construcción de indicadores, esto reflejara un sosegado en el desempeño de la institución produciéndose un sesgo operativo presupuestario.

EL GASTO PÚBLICO BAJO EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO.

C A P Í T U L O 4

CAPITULO 4

EL GASTO PÚBLICO BAJO EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO.

“El gasto público es un instrumento importante de la política económica. Los gobiernos de los países lo utilizan como un medio de compensación desigualdades, un impulsor del crecimiento económico y como instrumento para que el gobierno cumpla con los objetivos del Estado” (Jorge A. Chávez Presa, 2000, 75)

“En México, la contribución directa del sector público al crecimiento económico proviene primero, de asegurar la salvaguarda de los derechos de propiedad y de la aplicación eficaz del sistema legal y normativo y de las actividades que se derivan de él, posteriormente del gasto que se destina a proyectos de infraestructura básica y del que se destina a inversión en educación, salud, nutrición y seguridad social. Un marco institucional confiable es determinante para que los agentes puedan programar y emprender actividades económicas, favoreciendo el uso eficiente de los recursos de una sociedad. Cuando se invierte en infraestructura se atraen inversiones productivas que incrementan la productividad y competitividad del país, al facilitar la corriente de bienes y servicios entre regiones y al exterior, facilitando el desarrollo de actividades económicas” (Idem, p.p 77)

Cada año durante la discusión del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, se discute acerca de la asignación del gasto que propone el Ejecutivo federal. Todos los actores involucrados fijan posiciones a favor de aumentar el gasto a la educación, a los municipios, a la vivienda, a la salud, al campo, por mencionar algunos ejemplos.

Cuando se observa a las fracciones parlamentarias debatir acerca del Presupuesto de Egresos de la Federación se tiene la impresión de que los representantes sociales creen que existe una fuente inagotable de recursos para sufragar las necesidades del país. Desde luego esto no es así; el sector público federal, como cualquier agente económico, enfrenta también una restricción que es impuesta por la capacidad de recaudación y un nivel de deuda prudente, de ahí la importancia de considerarlos conjuntamente con el gasto a la hora de formular el presupuesto.

Resulta pertinente una revisión de la historia reciente del sistema presupuestario mexicano; Hasta mediados de los años setenta, el presupuesto federal se elaboró con base en la técnica presupuestal del siglo XX, sustentada en la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, vigente desde 1935, en donde lo importante era asignar recursos de acuerdo al objeto específico del gasto. En 1965 se integraron en un solo documento presupuestal los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, junto con el presupuesto del Gobierno Federal, lo que permitió un mayor control del gasto público (Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz, 2003, 102)

En 1976 se emprendió la reforma administrativa en el sector público mexicano, que comenzó con la reorganización de la Administración Pública Federal (APF), para ello se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), misma que creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP); días después se decretó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF), que impuso como técnica presupuestal el Presupuesto por Programas (José Ayala Espino, 2001, 173).

Esta reforma impulsó cambios sucesivos en las técnicas de elaboración del presupuesto, ya que del registro legal de las erogaciones se pasó a un método que posibilitaba la vinculación entre planeación, programación y presupuestación, enlazando programas con metas, empleando estimaciones de costos unitarios; así la clasificación administrativa del gasto se complementó con una clasificación sectorial y por objeto de gasto, posibilitando una adecuada rendición de cuentas (María del Carmen Pardo, 1995, 133-147).

En 1983 se estableció la Ley de Planeación y se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) para articular el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional. En este ordenamiento el Poder Ejecutivo Federal asumió la obligación de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, (PND) al inicio del sexenio, previa consulta popular, en la que se recogerían las propuestas de la sociedad. Así los planteamientos sobre medición y evaluación gubernamental se identifican en el periodo 1982-1988, cuando Miguel de la Madrid consideró una tarea postergada en la cultura administrativa, la evaluación de programas gubernamentales. Un primer paso en esa dirección fue la creación de la Secretaría de Contraloría General de la Federación para coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública;(LOAPF, Art. 37) sin embargo, esta dependencia se abocó a la coordinación y posterior proceso de liquidación de empresas y organismos paraestatales, y

no logró el objetivo de impulsar un sistema integrado de evaluación. Además las condiciones de desequilibrio externo y déficit presupuestario obligaron al gobierno a implementar políticas de ajuste económico, con la consecuente reducción del gasto público. Estas acciones llevaron a que el concepto de modernización administrativa se identificara con el de simplificación, cancelación de plazas y partidas presupuestales, dejando de lado el enfoque integral, orientado a la mejora en los procesos del aparato público.

Cabe destacar que, en el año de 1986 entró en vigor la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en la que se propuso mayor autonomía de gestión a cambio de compromisos claros para evaluar el desempeño, pero el reglamento tuvo que esperar hasta 1990, obstaculizándose los objetivos planteados. En el siguiente periodo se elaboró el *Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994*, en donde se ofrecía mayor autonomía de gestión a las entidades paraestatales bajo un esquema de índices de medición para evaluar resultados y la incorporación de la calidad total en sus procesos. Los alcances de este programa se vieron limitados por la existencia de ordenamientos presupuestarios que impedían la autonomía de los órganos de gobierno y la suscripción de los convenios de desempeño.

El *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* abrió una vertiente sobre la rendición de cuentas. El proceso de modernización administrativa incorporaba el impulso a procesos orientados a la evaluación del desempeño, el PND 1995-2000 planteaba que “...*la administración pública deberá promover el uso eficiente de los recursos públicos y cumplir con programas precisos de rendición de cuentas*”. (Poder Ejecutivo Federal, PND, 1995-2000).

Entre los elementos que se consideraron para medir el desempeño estaban la evaluación de la calidad del servicio, la capacidad de respuesta para atender los requerimientos de la ciudadanía y tomar en cuenta la opinión de la población en torno a los servicios. (Op.cit.p.65).

En cuanto al presupuesto, se propuso su modernización a través de una revisión del proceso de asignación de recursos, el incremento en la efectividad del gasto y el impulso de una mayor capacidad de respuesta del gobierno frente a la sociedad. En 1993 William Clinton, inmediatamente después de asumir la presidencia de los Estados Unidos, firmó la Ley llamada *Government Performance and Results Act (GPRA)*.

Esta ley requería que las dependencias gubernamentales desarrollaran e implementaran un sistema de responsabilidad, a través del cual se midieran los resultados, establecieran metas y objetivos y midieran los avances. Esta reforma desplazó el énfasis de los montos ejercidos a los logros, también obligó a los gobiernos estatales a presentar, Presupuestos basados en resultados. En virtud de la cercanía temporal y geográfica, ésta resultó una influencia importante en la reforma mexicana. *En el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 1997-2000, se planteó la reforma presupuestaria con el objetivo de aumentar la eficiencia, eficacia y calidad en la aplicación de los recursos públicos (PRONAFIDE 1997-2000, p.59).*

El (ROMAP) señala que “...la evaluación del desempeño del gobierno se ha hecho con base en los niveles de gasto autorizados, y se ha omitido medir la contribución del gasto público al logro de los objetivos... el sistema de vigilancia y control, se dirige a verificar el cumplimiento al marco jurídico-administrativo y a detectar irregularidades o ilícitos y no se orienta a solicitar cuentas sobre los logros alcanzados... no existen estándares de calidad en los servicios y tampoco parámetros para evaluar el servicio. Las medidas usadas se refieren a los medios utilizados y no a los objetivos que se persiguen...”

En 1997 se planteó la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP), como “...una iniciativa del Gobierno Federal para modernizar el quehacer de la administración pública, a través de una mejora continua del sistema presupuestario y consiste en utilizar el presupuesto como el medio para la obtención de resultados, en términos de calidad, costo, eficacia, equidad y oportunidad...”(La SHCP sobre RSP).

Esta reforma presupuestaria identificó seis componentes: Nueva Estructura Programática (NEP), Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), Costeo, Normatividad, Servicio Civil y Tesorería en Línea.

En 1997 se puso en marcha la reforma presupuestaria, a través de la implementación de la Nueva Estructura Programática (NEP), acompañada del Sistema de Indicadores de Desempeño (SED). Este sistema establecía indicadores estratégicos de *cobertura* (alcance de la población o universo objetivo), *calidad* (características o atributos de productos o servicios y satisfacción de usuarios), *eficiencia* (productividad), *alineación de recursos* (congruencia entre recursos aprobados y suministrados y su impacto en los resultados) e *impacto* (logro de objetivos). (La SHCP, sobre RSP)

La NEP contiene un conjunto de **categorías y elementos programáticos** para ordenar el gasto público de acuerdo a una clasificación funcional. *Las categorías programáticas definen el universo de la acción gubernamental, clasificando el gasto en funciones (F), subfunciones (SF), programas sectoriales (PS), programas especiales (PE), actividades institucionales (AI) y proyectos k (PK). Los elementos programáticos proporcionan información para medir los resultados alcanzados con los recursos públicos: misión (MS), propósito institucional (PIN), objetivos (OBJ), indicadores estratégicos (IE) y metas de los indicadores (MI);*

La (NEP) **Nueva Estructura Programática** pretendía un cambio de enfoque en el desempeño del gobierno, al interior de cada una de las dependencias y entidades públicas habría un responsable de la función o subfunción, se reconfigurarían las estructuras orgánicas para la coordinación de las áreas de acuerdo a las actividades, se simplificaría el proceso de presupuestación, evitando la duplicidad de funciones. Al final, el Sector Público Federal podría incrementar el valor agregado de los recursos fiscales, así como transformar el sistema presupuestario, para convertirlo en una herramienta orientada a los resultados.

El (SED) **Sistema de Indicadores de Desempeño**, retomaría los productos de la (NEP) **Nueva Estructura Programática**, para incorporarlos a un modelo de medición de resultados. Entre sus objetivos se apuntaron: “fortalecer un cambio en la gestión gubernamental, privilegiando la obtención de resultados y la satisfacción de los usuarios en lugar del desarrollo de actividades, así como analizar el desempeño de las dependencias y entidades vinculándolas con el cumplimiento de sus objetivos.”(La SHCP la NEP y SEDPR, junio 1998)

El Proyecto de Decreto de Presupuesto 2002 fue sujeto de una amplia modificación por parte del Poder Legislativo que incorporó lineamientos sobre transferencias para programas sociales y en particular en el artículo 78 se introdujo la obligación para la SHCP y la SECODAM de **vigilar periódicamente los resultados de la ejecución de programas y presupuestos de la APF para identificar costos, calidad y el impacto social del gasto público, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño**, elementos que deberían alimentar al proceso presupuestario 2003. En el Decreto de Presupuesto 2003, se incorporó el requerimiento de **indicadores de resultados desagregados por género**. En esta etapa la construcción de indicadores del desempeño se delegó a instituciones académicas que si bien tenían el prestigio de la investigación, no necesariamente aplicaban metodologías similares, careciendo de continuidad de un ejercicio a otro.

Cabe destacar que la Ley General de Desarrollo Social, en vigor desde el 20 de enero de 2004, contiene mecanismos para regular la evaluación y seguimiento de los programas sociales y la política social. Al efecto en 2005 se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, cuyo objeto es *“normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.”*(LGDS, Art. 81, 2004)

La (NEP) **Nueva Estructura Programática** y el (SED) **Sistema de Indicadores de Desempeño**, lograrán que el gasto que se apruebe se apegue a las disponibilidades en un contexto de transparencia y responsabilidad; así al considerar conjuntamente las variables que intervienen en la formulación del PEF se podrá discutir la política fiscal y proponer cambios en ella de manera prudente.

4.1 Consideraciones generales sobre el proceso presupuestario

El presupuesto puede ser definido como: un plan integrado y coordinado que se expresa en términos financieros, respecto de las operaciones y recursos que forman parte de una empresa para un período determinado, con el fin de lograr los objetivos fijados por la alta gerencia.

Los **objetivos** que puede perseguir cualquier organización al implantar un presupuesto pueden concretarse en los siguientes aspectos:

- 1.- Apoya en las tareas de planificación de las operaciones anuales.
- 2.- Permite concretar y cuantificar los objetivos de la alta gerencia para cada una de las divisiones operativas.
- 3.- Motiva a los responsables de los planes definidos en el presupuesto.
- 4.- Posibilita evaluar el grado de consecución de los objetivos y planes marcados.
- 5.- Permite evaluar las actuaciones del personal directivo, sobre todo cuando lleva aparejado un sistema de compensaciones.
- 6.- Potencia las tareas de formación y de desarrollo del personal.

Es necesario tener en cuenta los principios del presupuesto para su elaboración:

- **Programación:** Se desprende de la propia naturaleza del presupuesto y sostiene que éste - el presupuesto- debe tener el contenido y la forma de la programación.
 - a) **Contenido:** Establece que deben estar todos los elementos que permitan la definición y la adopción de los objetivos prioritarios. El grado de aplicación no está dado por ninguno de los extremos, pues no existe un presupuesto que carezca completamente de una base programática, así como tampoco existe uno en el que se hubiese conseguido la total aplicación de la técnica.
 - b) **Forma:** En cuanto a la forma, con él deben explicitarse todo los elementos de la programación, es decir, se deben señalar los objetivos adoptados, las acciones necesarias a efectuarse para lograrlos, los recursos humanos, materiales y servicios de terceros que demanden esas acciones, así como los recursos monetarios necesarios.

Respecto de la forma mediante este principio, se sostiene que deben contemplarse todos los elementos que integran el concepto de programación, es decir, que deben expresarse claramente los objetivos concretos adoptados, el conjunto de acciones necesarias para alcanzar dichos objetivos, los recursos humanos, materiales y otros servicios que demanden dichas acciones y para cuya movilización se requieren determinados recursos monetarios, este último, aspecto que determina los créditos presupuestarios necesarios

- **Integridad:** En la actualidad la característica esencial del método de presupuesto por programas, está dado por la integralidad en su concepción y en su aplicación en los hechos. El presupuesto no sería realmente programático si no cumple con las condiciones que imponen los cuatro enfoques de la integralidad, es decir, que el presupuesto debe ser:
 - a) Un instrumento del sistema de planificación;
 - b) El reflejo de una política presupuestaria única;
 - c) Un proceso debidamente vertebrado; y
 - d) Un instrumento en el que debe aparecer todos los elementos de la programación.

- **Universalidad:** Dentro de este postulado se sustenta la necesidad de que aquello que constituye materia del presupuesto debe ser incorporado en él. Naturalmente que la amplitud de este principio depende del concepto que se tenga de presupuesto; Si éste sólo fuera la expresión financiera del programa de gobierno, no cabría la inclusión de los elementos en términos físicos, con lo cual la programación quedaría truncada. En la concepción tradicional se consideraba que este principio podía exponerse cabalmente bajo la "prohibición" de la existencia de fondos extrapresupuestarios.
- **Exclusividad:** En cierto modo este principio complementa y precisa el postulado de la universalidad, exigiendo que no se incluyan en la ley anual de presupuesto asuntos que no sean inherentes a esta materia. Ambos principios tratan de precisar los límites y preservar la claridad del presupuesto, así como de otros instrumentos jurídicos, respetando el ámbito de otras ciencias o técnicas. No obstante de que en la mayoría de los países existe legislación expresa sobre el principio de exclusividad, en los hechos no siempre se cumplen dichas disposiciones legales.
- **Unidad:** Este principio se refiere a la obligatoriedad de que los presupuesto de todas las instituciones del sector público sean elaborados, aprobados, ejecutados y evaluados con plena sujeción a la política presupuestaria única, definida y adoptada por la autoridad competente, de acuerdo con la ley, basándose en un solo método y expresándose uniformemente.
- **Acuciosidad:** Para el cumplimiento de esta norma es imprescindible la presencia de las siguientes condiciones básicas en las diversas etapas del proceso presupuestario.
- **Claridad:** Este principio tiene importancia para la eficiencia del presupuesto como instrumento de gobierno, administración y ejecución de los planes de desarrollo socio-económicos. Es esencialmente de carácter formal; si los documentos presupuestarios se expresan de manera ordenada y clara, todas las etapas del proceso pueden ser llevadas a cabo con mayor eficacia.
- **Especificación:** este principio se refiere básicamente al aspecto financiero del presupuesto y significa que en materia de ingresos debe señalarse con precisión las fuentes que los originan y en el caso de las erogaciones, las características de los bienes y servicios que deben adquirirse. En materia de gastos para la aplicación de esta norma, es necesario alejarse de dos posiciones extremas que pueden presentarse; una sería asignar una cantidad global que serviría para adquirir todos los insumos necesarios para alcanzar

cada objetivo concreto y otra que consistiría en el detalle minucioso de cada uno de tales bienes y servicios.

La especificación significa, no sólo la distinción del objetivo del gasto o la fuente del ingreso, sino además la ubicación de aquellos y a veces de éstos, dentro de las instituciones a nivel global de las distintas categorías presupuestarias y en no contados casos, según una distribución especial. También es indispensable una correcta distinción entre tales niveles o categorías de programación del gasto.

- **Periodicidad:** Este principio tiene su fundamento, por un lado, en la característica dinámica de la acción estatal y de la realidad global del país y por otra parte, en la misma naturaleza del presupuesto.
- **Continuidad:** Se podría pensar que al sostener la vigencia del principio de periodización se estuviera preconizando verdaderos cortes en el tiempo, de tal suerte que cada presupuesto no tiene relación con los que le antecedieron, ni con los venideros. De ahí que es necesario conjugar la anualidad con la continuidad, por supuesto que con plenos caracteres dinámicos.
- **Flexibilidad:** A través de este principio se sustenta que el presupuesto no adolezca de rigideces que le impidan constituirse en un eficaz instrumento de: Administración, Gobierno y Planificación.

Para lograr la flexibilidad en la ejecución del presupuesto, es necesario remover los factores que obstaculizan una fluida realización de esta etapa presupuestaria, dotando a los niveles administrativos del poder suficiente para modificar los medios en provecho de los fines prioritarios del Estado.

- **Equilibrio:** Este principio se refiere esencialmente al aspecto financiero del presupuesto, aún cuando éste depende en último término de los objetivos que se adopten, de la técnica que se utilice en la combinación de factores para la producción de los bienes y servicios de origen estatal, de las políticas de salarios y de precios, y en consecuencia también del grado de estabilidad de la economía.

4.1.1 Las técnicas de presupuestación.

A) **El presupuesto rígido:** El presupuesto rígido o fijo consiste en la preparación de un presupuesto para un determinado volumen de actividad estimado, no realizándose ningún tipo de ajuste cuando la actividad real difiere de la estimada. Suelen basarse inicialmente en ciertas situaciones definidas, las cuales se toman como punto de partida y se comparan los resultados reales con los supuestos fijados previamente. La presupuestación fija es conveniente sólo si se puede estimar con un estrecho margen de oscilación, el volumen de actividad de la empresa, y cuando los costes y gastos muestran un comportamiento fácilmente previsible.

Los presupuestos fijos resultan especialmente adecuados en aquellas empresas o áreas de actividad, donde aún cuando no se cumpla con exactitud el nivel de actividad estimado, las desviaciones no son significativas o en aquellas en las que se sabe que aunque no se ha alcanzado el plan, debía haberse hecho y en consecuencia debe responsabilizarse, no de las desviaciones que puedan presentarse en función del nivel real, sino en función del nivel estimado (caso de que no sea el mercado el que ha provocado desviaciones en la producción, sino deficiencias técnicas).

B) **El presupuesto flexible:** Un presupuesto flexible supone la elaboración de un conjunto de planes presupuestarios alternativos que se corresponden con los diferentes niveles de actividad previstos, conceptuados éstos como una serie de rangos alternativos de actividad, más que como determinados volúmenes de producción. Este tipo de presupuesto parte de la premisa de que el comportamiento tanto de los costes fijos como de los variables depende, fundamentalmente, del rango de actividad, por lo que el volumen de presupuesto correspondiente a los niveles de actividad puede variar más o en su caso menos, que proporcionalmente con dichos niveles.

El presupuesto flexible se basa en la diferencia fundamental del comportamiento de los costes en: fijos, variables, y mixtos. Dado que los costes fijos no suelen variar ante fluctuaciones en el nivel de actividad a corto plazo, puede considerarse que el presupuesto flexible consta realmente de dos partes: la primera es un *presupuesto fijo* compuesto tanto de costes fijos, como del componente fijo de los costes mixtos. La segunda parte es un

presupuesto verdaderamente flexible, ya que está integrado básicamente por costes variables.

- C) **El presupuesto por programas:** El presupuesto por programas es un sistema presupuestario integrado consistente en la proyección anual de los planes a medio plazo, acerca de los objetivos y líneas prioritarias de actuación de la empresa, donde se ordenan el conjunto de actividades a desarrollar, los objetivos fijados para desarrollar dichas actividades, los recursos a utilizar en su ejecución, y los indicadores que permitan analizar o apreciar el grado de realización en su doble aspecto: físico y financiero y los agentes encargados de llevarlos a buen término, es decir, los ejecutantes de los programas.

Cualquier técnica presupuestaria debe ayudar a la adopción de decisiones y el presupuesto por programas representa una base informativa que conjuga la teoría del sistema con el análisis coste-beneficio, especificando los programas que deben emprenderse en base del cumplimiento máximo de los objetivos fijados y el grado de alcance que se obtiene de los mismos.

- D) **El presupuesto base cero:** El presupuesto base cero consiste en un proceso mediante el cual la gerencia, al llevar a cabo el desarrollo del presupuesto anual, asigna los recursos a todas aquellas áreas de la empresa que generen un beneficio superior al coste en el que van a incurrir.

En síntesis esta técnica parte del supuesto que una determinada actividad puede ser eliminada, aún cuando esté desarrollándose desde mucho tiempo, si no justifica su beneficio; esto es, parte del principio de que toda actividad debe estar sometida al análisis coste-beneficio.

Esta herramienta obliga a justificar, mediante un análisis coste-beneficio, cualquier incremento de sus actividades, estableciendo un orden de prelación de las actividades a acometer, de acuerdo con el beneficio que reporten y su importancia dentro del contexto global de la empresa. Esta técnica no suele aplicarse como medio de presupuestación de los factores productivos, sino en las áreas de: finanzas, control, relaciones industriales, mercadotecnia, mantenimiento, control de calidad, investigación y desarrollo, etc.

En México se ha utilizado la técnica denominada presupuesto por programas (PPP) para formular el PEF desde hace más de 20 años. Durante los gobiernos de los presidentes Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo, se adoptó el presupuesto por programas para formular el PEF en lugar de la técnica denominada presupuesto tradicional que había utilizado desde 1935. El presupuesto tradicional consistía sobre todo en relacionar insumos con los responsables de su uso y administración. Para elaborar un presupuesto de egresos se calculaba lo necesario para operar con normalidad, como sueldos y salarios, papelería y útiles, mobiliario y equipo etc., basándose en lo utilizado el año anterior. Con esta técnica no se tenía la intención explícita de optimizar, dada una restricción de recursos. (Jorge A. Chávez Presa, 2000, 135)

En La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicada a finales de 1976, El ejecutivo tenía que presentar el PEF con base en programas que incluyeran objetivos y metas. El mismo ppp demandó entonces un sistema de planeación que facilitara la coordinación de esfuerzos y guiara en el diseño de programas y en la fijación de objetivos y metas desde una perspectiva nacional e integral. Con la instauración del Sistema Nacional de Planeación Democrática en 1985, el ppp quedó consolidado en México, técnica y jurídicamente. (Harold Koontz, Administración. McGraw- Hill, México, 1986, Pp, 116).

4.1.2 Evaluación del presupuesto por programas.

La aplicación del (ppp) **Presupuesto por Programas** en México no dio todos los resultados que se pretendían, por varias razones: Primera, se concentró más en cuantificar los procesos que los resultados; por ejemplo, lo importante fue especificar actividades como redactar informes, construir aulas o imprimir libros de texto a las cuales se les fijaba una meta anual y quedaba en segundo término la estimación del efecto social o económico de dichas acciones. Segunda, la carencia *de un método de costos impidió relacionar las metas con los recursos*; es decir, dado un monto de recursos, la determinación de metas era empírica en algunos casos o con base en lo efectuado el año previo y en los costos inerciales; esto es, los costos promedio históricos, al cual se añadía la inflación. Y la tercera, faltó una metodología que estableciera lineamientos para diseñar los programas y proyectos, de hecho, los “programas” del (ppp) **Presupuesto por Programas**, eran más bien actividades que describían las atribuciones de las dependencias, los cuales no tenían relación alguna con los programas sectoriales ni con el Plan Nacional de Desarrollo.

Las crisis económicas nos dieron varias lecciones en materia de gasto público: Primera, los recortes al gasto, por sí mismos, no resuelven las causas de su expansión. Ésta se origina sobre todo en la inercia presupuestaria y en la ausencia de una efectiva rendición de cuentas. Segunda, por la urgencia económica los ajustes se concentran en gran medida en la inversión pública, lo que deprime el crecimiento económico. Tercera, los recortes por lo general afectan la provisión de bienes y la prestación de servicios públicos, que a su vez deteriora la imagen que tienen los contribuyentes del gobierno e incentiva la evasión, así se inicia un círculo vicioso de menos ingresos, más ajuste al gasto, mayor deterioro de los servicios públicos y en consecuencia, mayor desconfianza y mayor evasión.

Desde su adopción, el presupuesto por programas no puede reflejar los resultados del quehacer gubernamental, tanto al momento de formularlo como al de evaluar lo efectuado... el (ppp) **Presupuesto por Programas**, tampoco pudo superar al presupuesto tradicional porque los ejecutores continuaron dando mayor atención a la adquisición de los insumos que a los resultados pretendidos. Así continuó propiciándose una conducta en la negociación presupuestaria consistente en solicitar dinero con base en incrementos respecto al año anterior. (Jorge A. Chavez Presa, 2000, 142).

En estas circunstancias, la preocupación general de los ejecutores de gasto era asegurar, cuando menos, los recursos que tuvieron el año previo y buscar algún incremento. Hoy en día el proceso para elaborar el presupuesto del siguiente año, se resume en sumar al presupuesto actual la inflación esperada del año siguiente, restar el monto de los proyectos que van a concluir, deducir las ampliaciones extraordinarias al presupuesto y añadir los requerimientos de los nuevos proyectos o programas.

No se tienen aún auditorías que examinen si la aplicación de los recursos públicos logró los objetivos de los programas o proyectos. Es de poca utilidad para la sociedad informar que todo el gasto se ejerció con estricto apego a las normas y los procedimientos administrativos. (Jorge A. Chávez Presa, 2000, 143).

Aunque se reconoce que la principal contribución del proceso presupuestario fue el control del gasto público, la misma normatividad diseñada para regular el ejercicio del mismo se ha convertido en un obstáculo; Por ejemplo, las transferencias entre capítulos, conceptos y partidas de gasto que requieren autorización de una instancia al interior de la dependencia o de la SHCP, más aún si la solicitud es para modificar la plantilla de recursos humanos.

Debido a las autorizaciones, ejercer el gasto en la actualidad es una actividad difícil y de alto costo, además muchas de ellas son discrecionales. En suma, el proceso presupuestario en la práctica está diseñado para gastar menos, no para gastar mejor.

Las razones expuestas motivaron una reforma al proceso presupuestario en 1996 y no significó reinventar el proceso presupuestario sino diseñar instrumentos que permitan cambiar las reglas para proporcionar incentivos, con la finalidad de aumentar la productividad del gasto y entregar mejores cuentas (Jorge A. Chávez Presa, 2000, 144).

El propósito de la reforma es que las etapas del proceso presupuestario (planeación, programación, presupuesto, ejercicio, control, auditoría y evaluación), se reorienten hacia los resultados y se adecuen paralelamente los procedimientos y normas asociadas a cada una de estas etapas.

El cambio de enfoque tiene como propósito convertir al presupuesto en un documento transparente y que al mismo tiempo sea una herramienta útil para los ejecutores, que permita una rendición de cuentas sobre la actuación de los servidores públicos a la sociedad y a sus representantes.

4.2 El proceso presupuestario en México

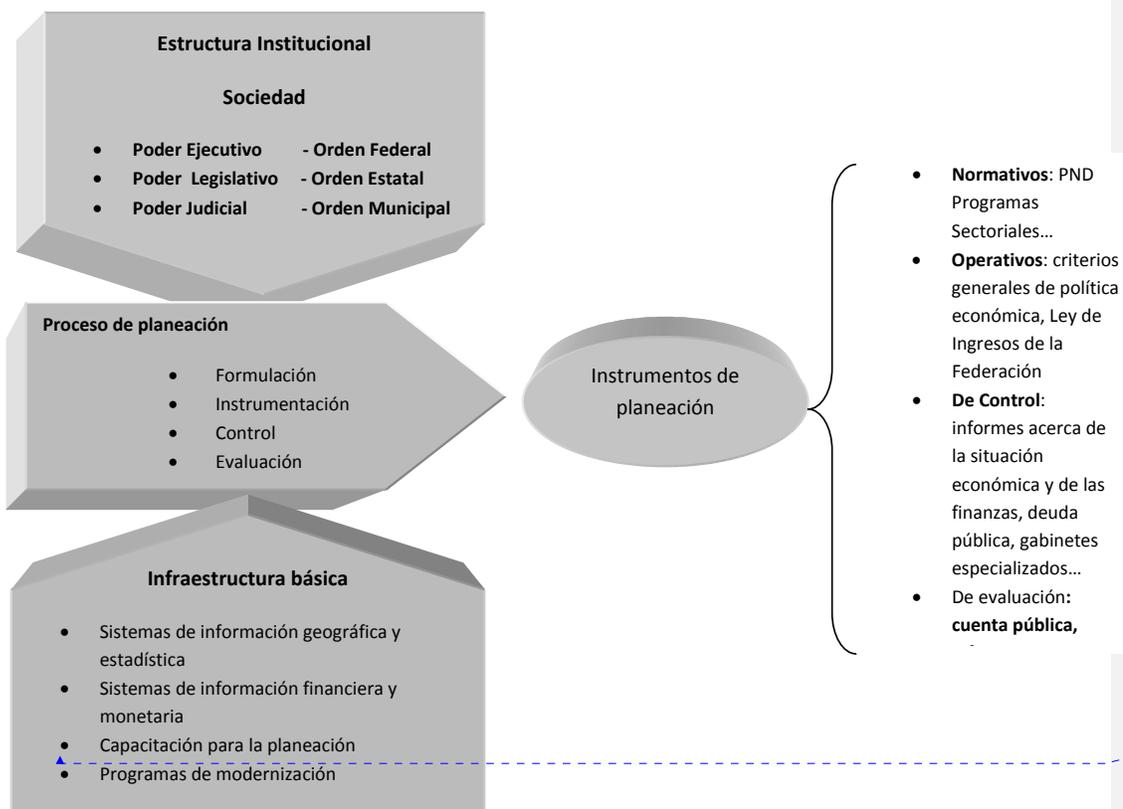
Para hablar del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) primero hay que referirse al sector público federal y a la planeación gubernamental. El presupuesto de egresos no es un fin sino parte del proceso de planeación que inicia con el planteamiento de propósitos y prioridades. (Jorge A. Chávez Presa, 2000, 100).

Un **propósito** es el objetivo que se pretende y se concreta después en la programación de acciones. Es la disponibilidad de recursos la que condiciona la rapidez para realizar los propósitos. Por eso la finalidad de todo presupuesto público es relacionar la recaudación de ingresos con la asignación de éstos a objetivos concretos de acuerdo con las prioridades que determine la sociedad. En esto consiste en esencia la planeación. En México, la planeación del sector público federal se rige por el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).

Actualmente la planeación del sector público en el ámbito federal está prevista en la **Ley de Planeación** que publicó el gobierno del presidente Miguel de la Madrid. Dicha ley pretende sistematizar la planeación del desarrollo del país por medio de procedimientos administrativos claros y coherentes; de ella nace el denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Este es el marco de referencia de lo que hoy se conoce como proceso de planeación, programación y presupuesto de los recursos públicos (Jorge A. Chávez Presa, 2000, 104).

El SNPD es un conjunto de relaciones que establecen las dependencias y las entidades del sector público federal con la sociedad y con los demás órdenes de gobierno para planear, ejecutar y evaluar la agenda del desarrollo nacional. El SNPD consta de un proceso de planeación, una estructura institucional y una infraestructura de apoyo.

Figura 9
COMPONENTES DEL SNPD



Con formato: Fuente: Negrita

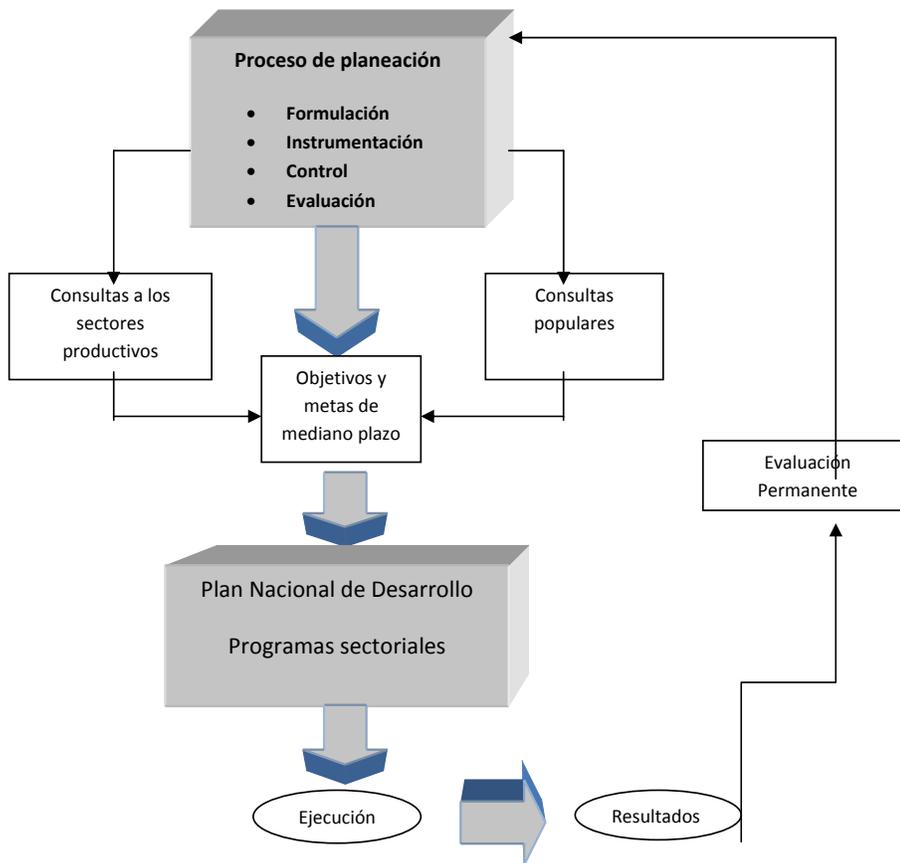
El núcleo del SNPD es el mismo proceso de planeación, éste dispone las etapas y los procedimientos para formular, aplicar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas que se deriven tanto de éste como del SNPD. El proceso de planeación, planteado originalmente en el SNPD tiene cuatro etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación; su propósito es vincular a la operación diaria con los objetivos de mediano plazo.

La etapa de formulación consiste en elaborar el PND y los programas de mediano plazo. El PND es el principal documento de planeación del Ejecutivo Federal y contiene los objetivos generales y las prioridades de una administración.

En la etapa de instrumentación se establecen los objetivos y las metas anuales por alcanzar; se enumeran los medios (instrumentos) necesarios para cumplirlas; se especifican las tareas por realizar; se cuantifican las necesidades de recursos y se designa a los responsables de efectuar las acciones. (Jorge A. Chávez Presa, 2000, 106).

La etapa de control consiste en vigilar que la realización de las tareas corresponda con lo establecido en las normas y en los procedimientos diseñados en la etapa de instrumentación. Existen dos tipos de control: el normativo o administrativo y el económico y social. El primero vigila el cumplimiento de las normas y los procedimientos por parte de las dependencias y las entidades del sector público federal, tiene el propósito de promover la eficiencia, la transparencia y la racionalidad de las acciones. El segundo tipo de control garantiza que la realización de los programas y los presupuestos causen los efectos deseados en la sociedad.

Figura 10
ETAPAS DEL PROCESO DE PLANEACIÓN



Los instrumentos del SNPD consideran varios tipos de instrumentos para apoyar el proceso de planeación y para orientar en las etapas de la planeación. Éstos pueden ser normativos, operativos, de control y de evaluación.

Los instrumentos normativos son el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales, los programas estratégicos (regionales y especiales) y los programas institucionales (La Ley de Planeación y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal determinan las características que deben tener estos instrumentos. Anexo A se presentan los detalles).

Los instrumentos operativos incluyen los programas anuales (Programa Operativo Anual Macro, hoy conocido como Criterios Generales de Política Económica, los programas operativos anuales y los programas de trabajo), la Ley de Ingresos de la Federación, el Presupuesto de Egresos de la Federación, los convenios de desarrollo (En un principio el nombre fue Convenio Único de Desarrollo (CUD). Actualmente se conoce como Convenio de Desarrollo Social y los instrumentos administrativos. (Codesol. 108)

Los instrumentos de control se refieren a los informes trimestrales de la situación económica y de las finanzas y deuda pública, los informes de los gabinetes especializados, los informes de la Comisión Intersecretarial de Gasto /Financiamiento y los informes de las auditorías gubernamentales. Con estos documentos los representantes populares y los responsables de las dependencias del Ejecutivo Federal y de las entidades paraestatales evalúan el desempeño del gobierno.

Por último, los instrumentos de evaluación son los informes de gobierno, los informes de ejecución del PND, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, los informes sectoriales e institucionales y los informes anuales de evaluación de la gestión gubernamental. Los instrumentos de evaluación presentan los resultados alcanzados en un año por las dependencias y las entidades.

TIPOS DE INSTRUMENTACIÓN DEL SNPD.

ETAPA	TIPO DE INSTRUMENTO
Formulación	Instrumentos normativos de mediano plazo
Instrumentación	Instrumentos operativos de corto plazo
Control	Instrumentos de control
Evaluación	Instrumentos de evaluación

Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y organización, SPP, México, 1985

4.3 Etapas de elaboración del presupuesto

El Poder Ejecutivo Federal presenta a la Cámara de Diputados, representante de la sociedad, la propuesta de gasto público en el **Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación** (PPEF) y la acompaña con la Iniciativa de la Ley de Ingresos y con los Criterios Generales de Política Económica.

El PPEF contiene la propuesta de gasto público para un año determinado, de los tres poderes federales. Como instrumento de corto plazo del SNPD, el propósito del PEF es relacionar las acciones de corto plazo con los objetivos de mediano plazo, dada la disponibilidad de recursos que determina el comportamiento esperado de las variables económicas.

Cuando se discute la aprobación del Presupuesto de Egresos, éste ocupa el centro de atención por las decisiones que es necesario tomar para financiarlo, las cuales implican una transferencia de recursos entre sectores sociales, además del efecto macro y microeconómico que provoca el gasto. Cuando se integra el PPEF se considera además, quienes van a recibir los fondos públicos (grupos sociales), quiénes los van a ejercer y quiénes los van a aportar. Por eso el Presupuesto de Egresos es considerado uno de los principales instrumentos de la política económica y de la política social.

En México los presupuestos de egresos tienen una duración anual que coincide con el año fiscal, es decir, del 1 de enero al 31 de diciembre. La facultad de iniciativa corresponde únicamente al Poder Ejecutivo, por lo cual éste es responsable de elaborar, integrar y preparar el proyecto del presupuesto; además, reúne las propuestas que formulan los poderes Legislativo y Judicial y el IFE.

La Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de analizar, discutir y, en su caso, aprobar dicho proyecto (Artículo 74, fracción IV Constitución Política de los Estados Unidos). Corresponde a cada poder federal el ejercicio de los recursos previsto en el Presupuesto de Egresos, en los términos y condiciones que apruebe la Cámara de Diputados. Finalmente, corresponde a esta Cámara el control y la evaluación del ejercicio del gasto (Las labores de fiscalización y auditoría que realiza la Cámara de Diputados se efectúan por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda).

El Poder Ejecutivo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría tienen atribuciones de control, vigilancia y fiscalización de los recursos aprobados por la Cámara de Diputados. La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación tiene la facultad de auditar a los tres poderes de la Unión y a los gobiernos locales. (Jorge A. Chavez Presa, 2000, 110)

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y los lineamientos para la programación y el presupuesto que emite anualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, regulan la formulación y las etapas de la elaboración e integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, (PPEF) las cuales son:

- Concertación de estructuras programáticas
 - Programa operativo anual
 - Presupuesto preliminar
 - Referencias nominales de gasto
 - Techos definitivos de gasto
 - Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
 - Discusión y aprobación del Proyecto de Egresos de la Federación
 - Calendarización de los egresos aprobados
-
- **La Concentración de estructuras programáticas.-** Consiste en especificar los programas, proyectos y actividades para realizar en el año, con la finalidad de avanzar en los objetivos del PND y de los programas sectoriales. Durante la concertación, las dependencias y entidades enumeran sus objetivos, acciones y metas anuales relacionadas con el PND y con el programa o programas sectoriales bajo su responsabilidad.

Una vez definidas las estructuras programáticas, las dependencias y entidades de la administración pública federal (APF) formulan programas anuales de trabajo que incluyen las estructuras programáticas, los requerimientos de recursos y las metas anuales. Esos programas de trabajo se denominan programas operativos anuales (POA). Los POA que remiten las dependencias y entidades paraestatales a la SHCP; contienen las actividades que pretenden realizar, dada la disponibilidad de recursos.

- **El presupuesto preliminar** es un cálculo financiero del gasto total que se necesitará en un año. Contiene los requerimientos mínimos necesarios para que la operación del sector público federal no se interrumpa y se utiliza como referencia para estimar el gasto que habrá de realizarse el año siguiente. El presupuesto preliminar se calcula con base en el presupuesto actual, se le restan los gastos que ya no se erogarán el siguiente año y se le suman los compromisos que habrán de adquirirse para el año siguiente.
- **Las referencias nominales** son las metas fiscales del año. Equivale a lo que en economía se conoce como “restricción presupuestaria” cuando se refiere a la limitación que impone a un consumidor la disponibilidad de los recursos al momento de comprar un conjunto de bienes. Las metas son el resultado de los escenarios macroeconómicos esperados, que contienen supuestos acerca de la inflación, el tipo de cambio, las tasas de interés, el crecimiento económico y la balanza de la cuenta corriente que se considera financiable. (Jorge A. Chávez. P, 111)

El marco macroeconómico se presenta anualmente en el documento denominado “Criterios Generales de Política Económica” (CGPE). Los CGPE contienen el programa económico anual del Ejecutivo Federal que se basa en los objetivos y en las metas de la política económica, determinados en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1995 -2000.

El presupuesto preliminar y los distintos escenarios de marco macroeconómico se utilizan para evaluar las posibles opciones de gasto e ingresos. Este ejercicio de escenarios pretende hacer la elección más adecuada para el cumplimiento de los objetivos del programa económico, así las referencias nominales resultan de la opción elegida.

Estimadas las referencias nominales, se asigna a cada dependencia y entidad paraestatal un “tope” o “techo” de gasto. Con esto las dependencias y las entidades paraestatales formulan los proyectos de presupuestos que junto con el proyecto de los poderes y el del IFE serán integrados al PPEF. A partir del ejercicio fiscal del año 2000 se incluye también, por separado, el proyecto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. De acuerdo con el marco jurídico, el Ejecutivo federal presenta a la Cámara de Diputados el PPEF.

En la Cámara de Diputados, el análisis del documento y del Proyecto de Decreto Aprobatorio comienza en la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública. Ésta, después de discutirlo al interior de la Cámara y con funcionarios de las dependencias, prepara y presenta al Pleno un dictamen; Este dictamen incorpora las modificaciones efectuadas, como reasignaciones, ampliaciones o disminuciones al gasto y la definición de reglas para promover conductas eficientes y eficaces en el uso de los recursos públicos. Posteriormente, el dictamen se debate y se vota en el Pleno; Una vez aprobado, se publica el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación en el Diario Oficial de la Federación para que entren en vigor las disposiciones y pueda iniciarse el ejercicio del gasto.

Una vez aprobado el proyecto de presupuesto, la SHCP calendariza el gasto público, de acuerdo con el flujo esperado de los ingresos y con los financiamientos contratados y aprobados. La calendarización se refiere a los montos máximos que podrán gastar las dependencias y entidades mes a mes, y tiene dos propósitos:

- Cuidar que el ejercicio del gasto no se salga de control durante el año;
- Programar los requerimientos de fondo

Esto permite a la SHCP efectuar ordenadamente sus colocaciones de deuda interna y externa. También le facilita controlar el nivel de las erogaciones de las dependencias del Ejecutivo. En el caso de las entidades paraestatales que manejan su propia tesorería, se utilizan los convenios de déficit y superávit para pactar la calendarización y establecer las bases de control del gasto durante el año. El ejercicio del gasto se sujeta a las disposiciones contenidas en el Manual de Normas para el Ejercicio del Gasto Público Federal. (Jorge A. Chávez P.2000, 116)

4.4 Clasificación del Gasto

Las erogaciones del sector público federal contenidas en el PEF se clasifican en varios grupos o agregados:

- **Gasto neto total.** Es la suma de todas las erogaciones que se harán en un año, distintas de las amortizaciones de la deuda. Este nivel de gasto se utiliza para medir la participación del sector público federal en la economía. Es el máximo nivel de gasto que autoriza la Cámara de Diputados para un año.
- **Gato primario.** Es el gasto neto total menos el costo financiero de la deuda del sector público federal; Incluye las erogaciones para cubrir la operación e inversión de los tres poderes, las participaciones a las entidades federativas provenientes de la recaudación de impuestos y derechos y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (Adefas).
- **Gasto programable.** Es el conjunto de erogaciones destinadas a cumplir y atender las funciones y responsabilidades del gobierno federal, así como la producción de bienes y prestaciones de servicios por parte de las entidades paraestatales. Este nivel de gasto se obtiene restando del gasto primario, los Adefas y las participaciones a entidades federativas y municipios. El análisis del gasto programable permite ver quién gasta los recursos públicos, qué insumos se adquieren y qué funciones y responsabilidades se atenderán con ellos: el “quien gasta” se refiere a la perspectiva o clasificación administrativa del gasto; el “qué insumo se adquiere”, a la perspectiva económica, y el “qué se logra o “que se hace” describe la funcional. (Los términos clasificación, perspectiva o dimensión del gasto se usará indistintamente) (Jorge A. Chavez P, 119)

4.5 Perspectiva Administrativa

Muestra al ejecutor de los recursos con los que adquiere insumos para producir bienes o servicios. Con este objetivo presenta el gasto en ramos administrativos y ramos generales del presupuesto, así como el gasto de las entidades paraestatales de control directo. Los ramos administrativos contienen el presupuesto de los tres poderes, que contiene los subsidios y transferencias que se otorgan a las entidades paraestatales y órganos desconcentrados.

En los ramos generales se lleva el presupuesto del costo financiero de la deuda, de las aportaciones a la seguridad social, de las provisiones económicas y salariales, de las participaciones a las entidades federativas y municipios y de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios. La administración de los ramos del Poder Ejecutivo es responsabilidad de las dependencias.

CLASIFICACION ADMINISTRATIVA DEL GASTO DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTARIO	
TOTAL (1 + 2)	
1. GOBIERNO FEDERAL (A + B)	2. ORGANISMOS Y EMPRESAS BAJO CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO
A) RAMOS ADMINISTRATIVOS	
I. Legislativo	
II. Presidencia de la República	
III. Judicial	
IV. Gobernación	
V. Relaciones Exteriores	
VI. Hacienda y Crédito Público	
VII. Defensa Nacional	
VIII. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	
IX. Comunicaciones y Transportes	
X. Comercio y Fomento Industrial	
XI. Educación Pública	
XII. Salud	
XIII. Marina	Pemex
XIV. Trabajo y Previsión Social	
XV. Reforma Agraria	CFE
XVI. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	
XVII. Procuraduría General de la República	LFC
XVIII. Energía	
XX. Desarrollo Social	IMSS
XXI. Turismo	
XXII. Instituto Federal Electoral	ISSSTE
XXVII. Contraloría y Desarrollo Administrativo	
XXXI. Tribunales Agrarios	Ferronales
XXXII. Tribunal Fiscal de la Federación	Capufe
B) RAMOS GENERALES	
XIX. Aportaciones a Seguridad Social	ASA
XXIII. Provisiones Salariales y Económicas	Conasupo
XXIV. Deuda Pública	Lotenal
XXV. Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal	
XXVI. Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza	
XXVIII. Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	
XXIX. Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	
XXX. Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	
XXXIII. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	
XXXIV. Erogaciones para los Programas de apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca.	

Todo ramo administrativo a su vez se subdivide en unidades responsables (UR). Para el PEF la unidad responsable es la célula administrativa básica en que se divide la administración pública federal y sus órganos desconcentrados. En las dependencias, los despachos del secretario y subsecretarios y oficiales mayores y las direcciones generales divide la administración pública federal y sus órganos desconcentrados.

En las dependencias, los despachos del secretario, subsecretarios y oficiales mayores y las direcciones generales son unidades responsables. Las unidades responsables son las receptoras y administradoras de los recursos públicos.

Gracias a la clasificación administrativa es posible conocer cuánto gasta una dependencia. En una dependencia es posible saber también cuánto gastan las UR. El instrumento de apoyo que se utiliza para clasificar al gasto desde esta perspectiva se denomina Catálogo de unidades responsables y de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. (Jorge A. Chavz P.2000, 121)

Un presupuesto que presenta información únicamente desde el punto de vista administrativo es un presupuesto limitado. Por ello, el PEF tiene otra clasificación desde la perspectiva de los insumos que se adquieren; esa clasificación aporta los elementos para medir la eficiencia con la que se transforman dichos insumos en bienes y servicios.

4.6 Perspectiva Económica

Presenta el gasto público desglosado en factores o insumos que adquiere o contrata el sector público federal para operar normalmente. Agrupa las compras gubernamentales en gasto corriente y en gasto de capital; el gasto corriente contiene las erogaciones destinadas a obtener insumos para la operación normal, como sueldos y salarios, mobiliario o electricidad de una dependencia o entidad; el gasto de capital son las erogaciones que se hacen para comprar activos físicos, ampliar los existentes o contratar obra pública. Tanto uno como otro incluyen las ayudas, subsidios y transferencias que se otorgan a los sectores privado y social.

En México, “subsidio” es la asignación de fondos públicos que se otorga al consumidor para que pague por algunos bienes y servicios, un precio menor al del mercado o que se otorga al productor para que reciba por su producto un precio mayor que el del mercado. Se utiliza para denotar una ayuda gubernamental que no exige una contraprestación económica de parte de quien lo recibe.

El término de transferencias, en cambio, se usa para referirse a los recursos que recibe un órgano desconcentrado y éste, a su vez, los ejerce para proporcionar un bien o prestar un servicio. Por ejemplo, reciben transferencias los institutos de investigación y las universidades públicas en la práctica se trata de un subsidio.

Los insumos adquiridos se nombran, clasifican y agrupan de acuerdo con el clasificador por objeto del gasto (Es una herramienta de apoyo en la formulación del presupuesto; es clave para el control contable del gasto porque con ella se precisan los factores e insumos que compran las dependencias y entidades), cuyos componentes de mayor a menor generalidad son los capítulos, los conceptos y las partidas. (Jorge A. Chavz. P 2000, 122)

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA			
Capítulo	Descripción	Capítulo	Descripción
1000	Gasto Corriente		Gasto de capital
	Servicios personales		Inversión física
1100	Remuneraciones al personal de carácter permanente	5000	Bienes muebles e inmuebles
1200	Remuneraciones al personal de carácter transitorio	5100	Mobiliario y equipo de administración
1300	Remuneraciones adicionales y especiales	5200	Maq. y eq. agropecuario, ind. Y de comunicación
1400	Pagos por concepto de seguridad social		Vehículos y equipo de transporte
1500	Pagos por otras prestaciones sociales	5300	Equipo e instrumental médico de laboratorio
2000	Materiales y Suministros	5400	Herramienta y refacciones
2100	Materiales y útiles de administración		Animales de trabajo y reproducción
2200	Alimentos y utensilios	5500	Bienes inmuebles
2300	Materias primas y materiales de producción	5600	Maq. Y equipo de defensa y seguridad social
2400	Materiales y artículos de construcción	5700	<i>Obras públicas</i>
2500	Productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio	5800	Obras públicas por contrato
2600	Combustibles, lubricantes y aditivos		Obras públicas por administración
2700	Vestuario, blancos, prendas de protec. y art. deportivos	6000	Estudios de preinversión
2800	Materiales explosivos y de seguridad pública	6100	Inversión financiera y otras erogaciones
2900	Mercancías diversas	6200	Concesión de créditos
3000	Servicios Generales	6300	Adquisición de Valores
			Erogaciones contingentes

3100	Servicios básicos	7000	Erogaciones especiales
3200	Servicios de arrendamiento		<i>Transferencias</i>
3300	Servicios de asesoría, informáticos y estudios e inv.	7100	Transferencias de apoyo a programa
3400	Servicios comerciales y bancario	7200	Transferencias para inversión financiera
3500	Serv. de mantenimiento, conservación e instalación	7300	Transferencias para amortización de pasivos
3600	Servicios de difusión e información	7400	Apoyos a Estados y Municipios
3700	Servicios de traslado e instalación	4000	
3800	Servicios oficiales	4300	
3900	Otros servicios	4500	
4000	Ayudas, subsidios y transferencias	4600	
4100	Ayudas		
4200	Subsidios	4700	
4300	Transferencias de apoyo a programas		
4400	Transferencias para el pago de intereses, comisiones y gasto		
	Apoyos a Estados y Municipios		
4700	Otros		
7000	Erogaciones contingentes		
7300	Erogaciones especiales		
7400			

Es deseable que un presupuesto público incluya también información acerca de los productos y servicios que se van a proporcionar a la población y cómo éstos repercutirán en las condiciones de vida.

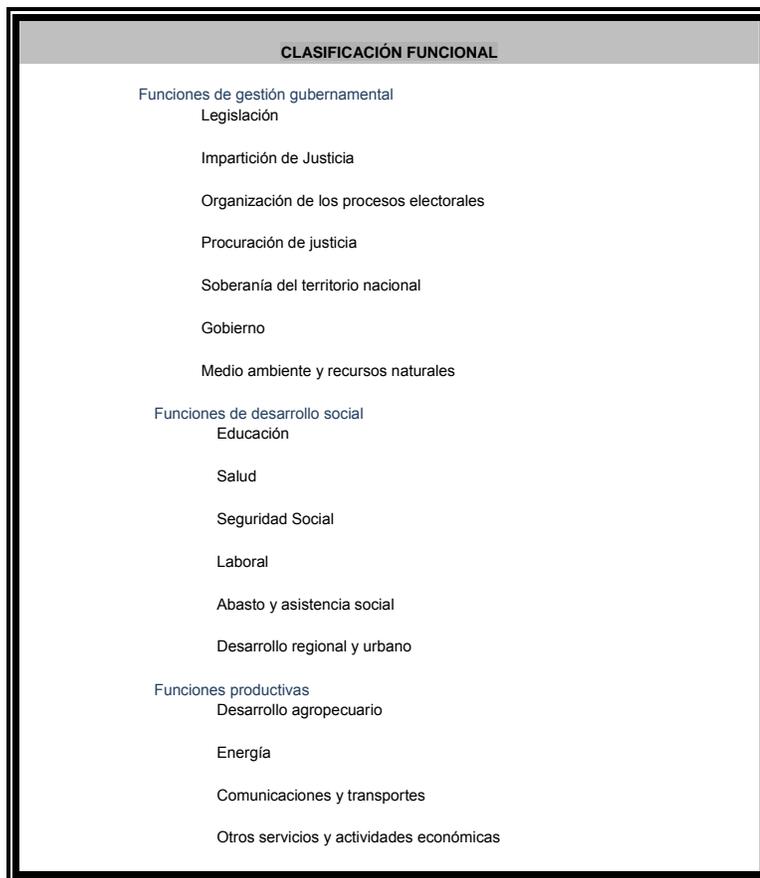
La insuficiencia de las dimensiones administrativa y económica hace necesario crear otra dimensión que muestre con más claridad el destino de las erogaciones. Esa dimensión es la funcional/programática o simplemente, clasificación funcional (Jorge A. Chávez. P.2000, 122)

4.7 Perspectiva Funcional

Es la que expresa el tipo de las responsabilidades gubernamentales que el marco jurídico asigna al sector público federal. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes y reglamentos que de ella emanan).

En el PEF, estas responsabilidades son las “funciones”, actividades generales como el combate a la pobreza, el desarrollo rural, la educación o la salud. La clasificación funcional del gasto informa, por ejemplo, cuánto se asigna en promedio a una campaña para disminuir el analfabetismo, cuánto a combatir la delincuencia o cuánto a prevenir enfermedades. Por eso esta clasificación da una idea precisa de lo que hace el gobierno y de sus prioridades.

Cada una de las perspectivas del gasto tiene su propia importancia porque muestra distintas maneras de ver el destino del gasto público. Las clasificaciones administrativas y económicas, al combinarse con la funcional, se conoce quién es el responsable directo de ejercer los recursos; qué va adquirir con ellos y a qué funciones, programas y actividades los va a destinar.



El PPEF que entrega el Ejecutivo federal a la Cámara de Diputados se presenta en cinco tomos:

- I. Exposición de motivos. Contiene los objetivos, las líneas de acción de la política del gasto público y el nivel y distribución de las erogaciones para un año determinado. Incluye también una descripción de los principales programas y proyectos que conforman el gasto programable y el gasto no programable del Ejecutivo federal, así como los proyectos de presupuesto de los poderes y el IFE.
 - II. Presupuesto del gobierno federal.
 - III. Presupuesto analítico del gobierno federal.
- Los tomos II y III abarcan el presupuesto del gobierno federal, además contienen información de los programas y unidades responsables de los tres poderes federales y del IFE por capítulos de gasto.

- IV. Presupuesto de organismos y empresas de control presupuestario directo.
Contienen la información por capítulos de gasto de los programas y las unidades responsables de las entidades paraestatales; incluyen además los estados de ingresos y de egresos.
- V. Presupuesto de organismos y empresas de control presupuestario indirecto.

El tomo V sólo contiene los presupuestos de organismos y empresas de control presupuestario indirecto, expresados en términos de corriente de efectivo de ingresos y egresos.

4.8 Control y Evaluación del Ejercicio del Gasto

El proceso de planeación debe realimentarse de manera continua para evaluar el avance de los objetivos y el cumplimiento de las metas. A esto se le conoce como control de la gestión gubernamental. Los informes acerca de la situación económica y de las finanzas públicas, los de los gabinetes especializados, los de la Comisión Intersecretarial de Gasto / Financiamiento y los de las auditorías gubernamentales son los instrumentos de control y evaluación previstos en el SNPD. Todos los instrumentos de control se concentran fundamentalmente en vigilar el flujo de efectivo, esto es, que el gasto público se ejerza de acuerdo con los montos y la calendarización autorizados. Otros instrumentos de evaluación son los informes acerca de la situación económica y la cuenta pública. (Jorge A. Chavz. P.2000, 127)

La SHCP elabora cada trimestre el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, para el Congreso de la Unión. Su propósito es informar acerca del desempeño de las principales variables económicas y sobre el cumplimiento de las metas de finanzas públicas, tanto en lo que se refiere al ejercicio del gasto como a la evolución de la recaudación de los impuestos, derechos y aprovechamientos, y a los ingresos de las entidades paraestatales.

El proceso de planeación requiere ser revisado para reconocer las desviaciones respecto a lo programado con la finalidad de rectificar o para examinar los objetivos y afinar las metas.

La Cuenta de la Hacienda Pública Federal es el instrumento utilizado para la evaluación, junto con los Informes sobre Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, los informes de gobierno y las memorias de labores.

La contabilidad gubernamental y los resultados financieros del sector público federal se presentan en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; en ésta también se presenta un seguimiento de las acciones efectuadas en el ámbito presupuestario durante un año. La cuenta pública muestra las fuentes de los ingresos y la manera como se ejercieron los egresos. Además, contiene los estados financieros y patrimoniales del sector público federal.

Sin embargo, la información que contienen los instrumentos de evaluación acerca del avance de los programas sectoriales y del PND se ambigua. Se informa, por ejemplo, que se aplicaron millones de vacunas que costaron x millones de pesos pero no se especifica qué avance anual representó esto, ni cuál fue la meta sexenal en materia de erradicación de enfermedades prevenibles por vacunación. La razón es que no existe un método sistemático de verificar o cuantificar el cumplimiento de los objetivos determinados al principio de cada sexenio, en relación con el ejercicio del gasto.

4.9 Presupuesto basado en resultados

El Presupuesto Basado en Resultados (PbR) es un componente de la GPR que consiste en un conjunto de actividades y herramientas que permite apoyar las decisiones presupuestarias en información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos y que motiva a las instituciones públicas a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público federal y promover una más adecuada rendición de cuentas.

El PbR significa un proceso basado en consideraciones objetivas para la asignación de fondos, con la finalidad de fortalecer las políticas, programas públicos y desempeño institucional cuyo aporte sea decisivo para generar las condiciones sociales, económicas y ambientales para el desarrollo nacional sustentable; en otras palabras, el PbR busca modificar el volumen y la calidad de los bienes y servicios públicos mediante la asignación de recursos a aquellos programas que sean pertinentes y estratégicos para obtener los resultados esperados

- **Características**

El PbR tiene como características principales:

- i. Conduce el proceso presupuestario hacia resultados. Define y alinea los programas presupuestarios y sus asignaciones, a través del ciclo planeación – programación – presupuestación – ejercicio – control – seguimiento – evaluación – rendición de cuentas;
- ii. Considera indicadores de desempeño y establece una meta o grupo de metas de actividades y programas presupuestarios, a las cuales se le asigna un nivel de recursos compatibles con dicha meta;
- iii. Provee información y datos sobre el desempeño (permite comparaciones entre lo observado y lo esperado);
- iv. Propicia un nuevo modelo para la asignación de recursos, mediante la evaluación de los resultados de los programas presupuestarios; y,
- v. Prevé llevar a cabo evaluaciones regulares o especiales, acorde con las necesidades específicas de los programas.

La implantación de PbR en otros países ha generado algunos beneficios relevantes:

- i. Mejora la continuidad en el trabajo de las agencias gubernamentales (equivalente a entidades y dependencias en México), reduce la incertidumbre de su administración y control, a través del establecimiento de objetivos claros e impulsa un enfoque hacia resultados;
- ii. Otorga gran énfasis en la planeación, en el diseño e implantación de políticas públicas y en la comunicación para que los actores conozcan los objetivos y las metas previstas y alcanzadas;
- iii. Brinda mayor transparencia mediante la generación de más y mejor información para el público y para las legislaturas, respecto de las metas y prioridades de gasto y de cómo los diferentes programas públicos contribuyen a alcanzar dichas metas;
- iv. Permite ubicar y definir de manera más efectiva los recursos necesarios para cada programa y acción pública, basándose en la identificación de asuntos críticos y en los procesos y flujos específicos que van de una asignación inercial de gasto a una valoración del impacto sobre las variables sociales o económicas;
- v. Facilita la mejora de la gestión institucional, e incrementa la eficiencia de los programas; y,

- vi. Genera vínculos más fuertes entre la planeación, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación, lo que obliga a una discusión de política pública más integral y coordinada.

Por lo anterior, podemos resumir que el PbR parte del Plan Nacional de Desarrollo, procurando la alineación entre la planeación, el presupuesto y la ejecución del gasto público, con el apoyo de la metodología de “marco lógico”.

Y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es un componente clave del PbR, ya que permite:

- El seguimiento de avances de los programas a través de sus indicadores.
- La evaluación de políticas y programas presupuestarios (conforme al Programa Anual de Evaluación) y
- Promover la calidad del gasto, a través de una mayor productividad y eficiencia de los procesos gubernamentales (cada ejecutor está comprometiendo un programa de mediano plazo).

4.9.1 Marco jurídico y la implementación del presupuesto basado en resultados

Se entiende al presupuesto basado en la información de desempeño como el uso adecuado de la información por parte de los actores más importantes en cada fase del ciclo presupuestario, a fin de tomar decisiones relativas a la asignación de recursos de manera informada y mejorar la eficiencia en el uso de los insumos. “Basado en la información de desempeño”, implica que se institucionaliza el uso de esta información y que la vinculación con la toma de decisiones es indirecta y flexible. El objetivo general del presupuesto basado en la información de desempeño es mejorar la calidad del gasto público, congruente con los objetivos políticos y sociales, y mejorar la eficiencia en su uso. El objetivo intermedio es poner la información del desempeño a disposición de los encargados de tomar las decisiones, a fin de que puedan utilizarla (junto con otras fuentes de información como la experiencia, la información cualitativa, y las prioridades políticas) en las acciones tanto de planeación como gerenciales.

4.9.2 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

La Auditoría fiscalizará el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

4.9.3 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.

En base a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento, en el capítulo IV, se regula que la contabilidad del gobierno federal debe ser controlada por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Establece que la SHCP emite y autoriza los catálogos de cuentas de la Administración Pública Federal y los modifica en la creación de un nuevo sistema, por requerimientos específicos, por adecuación de reformas técnico - administrativas y para la actualización de la técnica contable.

4.9.4 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda

La ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, faculta a esta entidad del Poder Legislativo a revisar la Cuenta Pública del gobierno federal, ejerciendo funciones de contraloría, mediante la práctica de auditorías, visitas e inspecciones, verifica si las entidades ejercieron sus presupuestos y ejecutaron los programas y subprogramas conforme fueron aprobados, aplicaron, los recursos de financiamiento de acuerdo a lo autorizado y se apegaron a las estipulaciones relativas a la Ley de Ingresos de la Federación y del Presupuesto de Egresos y los demás ordenamientos en la materia.

4.9.5 Reformas constitucionales en materia de Gasto Público 2007

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y su respectivo Reglamento (RLFPRH), establecen la postura del Sistema de Evaluación de Desempeño, *relacionándolo a los procesos de planeación y programación*, en donde se empleará *la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del PND y los programas sectoriales, con base en el SED (Art. 25, F,III y 27, LFPRH)* así como a la *evaluación del presupuesto ejercido.(Art. 111 y 303 del RLFPRH)*

La LFPRH define al SED como el *“conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos”.*(Art. 2, F, LI)

El artículo 27 de la LFPRH señala que *“la estructura programática del PEF debe incorporar indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales que permitirán la evaluación de programas y proyectos; estos indicadores serán la base para el funcionamiento del SED.”*

El SED se establece en el artículo 111 del Capítulo II del Título Sexto, de la LFPRH. Aquí se mandata a la SHCP y a la SFP para que, *“en el ámbito de sus competencias verifiquen, al menos cada trimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el SED para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la APF y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes”.* En el párrafo segundo se establece la obligatoriedad del SED para todos los ejecutores de gasto; este sistema *“incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes bimestrales, desglosados por mes, enfatizando la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios de ... legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género”.*

El SED queda a cargo de la SHCP y SFP, quienes *“emitirán las disposiciones para la aplicación y evaluación de los referidos indicadores en las dependencias y entidades; los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de Administración.”*

También se asienta que **los indicadores** “*deberán formar parte del PEF e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico*”. De esta manera se retroalimentará el proceso de programación, presupuestación y ejercicio de los recursos.

La LFPRH establece **indicadores de desempeño estratégico y de gestión**, mismos que “*corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año, expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad*”(Art.27, LFPRH). El artículo sexto transitorio señala el lapso para la implementación del SED, por parte de la SHCP y SFP, así como determina la inclusión de “**mecanismos de participación de la Cámara de Diputados, a través de sus Comisiones Ordinarias, coordinadas por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública**”.

El sexto transitorio señala que el Ejecutivo deberá *concluir la implantación del SED a más tardar en el ejercicio fiscal 2008*. Desde una perspectiva, esto significa que debería funcionar para evaluar el ejercicio del presupuesto 2008; sin embargo la interpretación de la SHCP fue que se emplearía para la “*concertación y envío de las estructuras programáticas a la Cámara de Diputados durante el ejercicio fiscal 2009*.” A este efecto, la SHCP presentó en marzo de 2007 a la Cámara de Diputados, su **propuesta del Sistema de Evaluación del Desempeño**, misma que fue sujeto de análisis por parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, cuyas observaciones se remitieron en junio de 2007.

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

4.9.6 Tipos de evaluaciones e indicadores utilizados

La reforma al proceso presupuestario de 1996 tuvo el propósito de elevar la eficacia y eficiencia del uso del gasto público federal. Por eficacia debe entenderse que la aplicación del gasto logre los objetivos determinados de antemano en el PND y en los programas sectoriales y se obtengan resultados; la eficiencia se refiere a disminuir el costo de transacción del gobierno a la vez que se aumenta la calidad y la cantidad de los bienes y servicios que ofrece.¹⁶

La reforma al proceso presupuestario se integró con una de las líneas estratégicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, elevar la eficiencia del uso de los recursos en beneficio del desarrollo del país. Esta línea estratégica fue retomada en el Programa Nacional de Modernización Pública 1995-2000 (Promap) y en el Programa nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 (Pronafide). El Promap alinea y coordina a la APF para mejorar los servicios que ofrece a la ciudadanía el sector público federal. El Pronafide enuncia la estrategia para fortalecer el ahorro público que, como parte del ahorro nacional, es imprescindible para impulsar la inversión productiva.

Se introdujeron dos innovaciones al proceso presupuestario: la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). La NEP surge como una solución específica para dotar de mayor transparencia a la asignación, distribución y aplicación de los recursos públicos y para incentivar a la eficacia y la eficiencia gubernamental; el SED surge como el instrumento con el que se evaluaría, de manera objetiva y socialmente aceptada, la eficacia y eficiencia de los programas y proyectos que realizan las unidades responsables.

¹⁶ **Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.**

En base a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y G P F y su reglamento en el cap IV se regula que la contabilidad del gobierno federal debe ser controlada por el Ejecutivo Fed a través de la Sec.de Hacienda y Crédito Público. Establece que la SHCP emite y autoriza los catálogos de cuentas de la Admon. Pública Federal, y los modifica en la creación de un nuevo sistema, por requerimientos específicos, por adecuación de reformas técnico - administrativas y para la actualización de la técnica contable. p 160

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda

La ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, faculta a esta entidad del Poder Legislativo a revisar la Cuenta Pública del gobierno federal, ejerciendo funciones de contraloría, mediante la práctica de auditorías, visitas e inspecciones, verifica si las entidades ejercieron sus presupuestos y ejecutaron los programas y subprogramas conforme fueron aprobados, aplicaron, los recursos de financiamiento de acuerdo a lo autorizado y se apegaron a las estipulaciones relativas a la Ley de Ingresos de la Federación y del Presupuesto de Egresos y los demás ordenamientos en la materia.

OBJETIVOS DE LA NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA (NEP)

OBJETIVOS

Planeación

- Costear políticas públicas y los programas y actividades respectivos
- Efectuar proyecciones de gasto multianuales de las políticas públicas
- Conocer las implicaciones presupuestarias futuras de una decisión de políticas pública que hoy se toma

Asignación

- Mejorar la asignación de recursos con base en criterios de rentabilidad social y económica
- Elevar la eficiencia, efectividad y claridad de la aplicación del gasto

Administración por resultados

- Promover en las unidades responsables “auténticos administradores”, comprometidos con los resultados
- Transformar a los “tramitadores” en “promotores” de resultados positivos

Flexibilidad

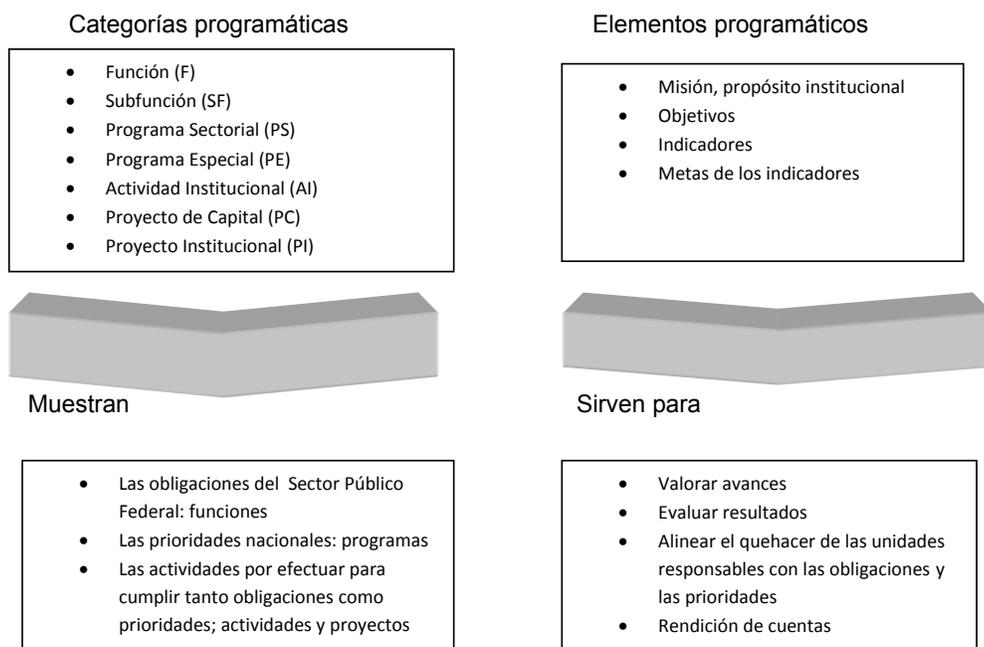
- Convertir el proceso de planeación, programación y presupuesto en un instrumento útil para los ejecutores
- Mayor Autonomía de gestión para un ejercicio del gasto orientado hacia los resultados comprometidos

Medición del desempeño

- Desarrollo de “Declaración de compromisos”
- Aplicación de convenios de desempeño
- Orientar la programación, el presupuesto y las auditorías hacia resultados
- Mayor participación ciudadana tanto en la planeación como en la evaluación de la gestión pública.

FUENTE: JORGE A. CHÁVEZ PRESA, “PARA RECOBRAR LA CONFIANZA EN EL GOBIERNO”

CUADRO DE CATEGORÍAS Y ELEMENTOS PROGRAMÁTICOS DE LA NEP



FUENTE: JORGE A. CHÁVEZ PRESA, "PARA RECOBRAR LA CONFIANZA EN EL GOBIERNO"

Los elementos proporcionan información objetiva con la cual sea posible evaluar el desempeño de los ejecutores para que el gobierno pueda rendir cuentas.

La NEP utiliza la planeación estratégica para diseñar un programa útil a la sociedad, por lo cual obliga a que se establezca muy bien la población objetivo, su propósito institucional, los objetivos y los indicadores. Hay que especificar también los medios por los cuales se va a verificar el grado de cumplimiento de cada objetivo. Todo programa especial debe contener una estimación del costo de las metas por lograr y dicha estimación debe abarcar toda la vigencia del programa. Posteriormente, las metas alcanzadas se evaluarán con los indicadores y el costo estimado se comparará con el costo incurrido.

1.- Ley de presupuesto, contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento

El presupuesto de egresos de la federación es un documento de suma importancia y parte integral de la política económica de un país. De la misma forma en que un individuo cuida su situación económica y por lo general realiza gastos en función de sus ingresos, para que el aparato gubernamental tenga un óptimo funcionamiento es necesario que, como parte de su política económica, cuente con un presupuesto coherente, en el que el gasto público mantenga lo más posible, un equilibrio entre sus ingresos y sus egresos. De esto dependerá el que tenga un equilibrio en la economía del país lo cual a su vez, permitirá establecer y continuar con los distintos esfuerzos planteados para lograr el crecimiento deseado.

Este manual presenta un estudio del marco jurídico del proceso presupuestario a través del estudio de las distintas etapas, los actores involucrados en cada una de ellas, las funciones y atribuciones concedidas a cada uno de ellos, desde la perspectiva de las normas, leyes y reglamentos que los rigen. Estudiaremos la forma en que distintas leyes y reglamentos norman las facultades hacendarias concedidas a los distintos poderes. Entre éstas encontramos la facultad del gobierno de cobrar impuestos y gastar los recursos recaudados; la facultad del ejecutivo de formular el presupuesto; la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de aprobar el presupuesto y del Congreso de la Unión de aprobar la Ley de Ingresos; así como el poder de la Cámara de Diputados para revisar la cuenta pública federal.

Este sistema de división de las facultades hacendarias entre los poderes establece un sistema de contrapesos, al mismo tiempo que permite contar con instrumentos de vigilancia al ejecutivo en la ejecución del gasto público. En materia de transparencia presupuestaria, encontramos varias características o prácticas deseables para la obtención de un presupuesto y un proceso presupuestario más eficientes y transparentes. Entre estas prácticas están: la formulación y publicación de información clara, accesible, de forma oportuna y constante por parte del gobierno sobre sus acciones y su operación; el contar con prácticas de evaluación de las políticas y acciones que se llevarán a cabo; el control y seguimiento tanto del manejo de los recursos como del desempeño de los funcionarios públicos; la información sobre la sustentación jurídica del uso de recursos públicos y las reglas de operación presupuestaria; la información sobre la totalidad de los recursos presupuestarios usados en el presente y comprometidos en el futuro; la información sobre los problemas o causas sociales que originan la acción gubernamental y el uso de recursos públicos; la información sobre los objetivos buscados así como los criterios y lógicas de asignación de las diversas partidas

presupuestarias; etcétera. Uno de los factores relevantes en la obtención de un óptimo proceso presupuestario es el papel que juega el marco legal que rige el proceso presupuestario al normar sobre todos estos preceptos.

2.- Ley Orgánica de la contaduría Mayor de Hacienda

La revisión de la Cuenta Pública es facultad de la Asamblea, misma que ejerce a través de la Contaduría conforme a lo establecido en los artículos 122, Apartado C, Base Primera, Fracción V, inciso c); 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

La Contaduría es la entidad de fiscalización del Distrito Federal, a través de la cual la Asamblea tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto público del Gobierno del Distrito Federal, así como su evaluación. *ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, IV LEGISLATURA CENTRO DE DOCUMENTACION 3.*

La función fiscalizadora que realiza la Contaduría, se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, tiene carácter externo y por lo tanto se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Sujetos de Fiscalización. La Contaduría en el desempeño de sus atribuciones tendrá el carácter de autoridad administrativa, contará con personalidad jurídica, patrimonio propio y gozará de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, determinaciones y resoluciones; de conformidad con lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento Interior.

3.- Elementos Programáticos de la NEP

Los elementos programáticos de la NEP son: misión, propósito institucional, objetivo, indicador estratégico y meta del indicador. Los elementos tienen la finalidad de proporcionar información cualitativa y cuantitativa acerca de lo que se hará con los recursos de los contribuyentes; esta información es la que hará posible la rendición de cuentas.

4.- Resultados de la Aplicación de la NEP y Beneficios Esperados

La NEP fue la solución a la necesidad de contar con un instrumento que diera mayor transparencia al gasto público federal y permitiera medir la eficiencia del gasto. En un principio se pensó que si se introducían indicadores de desempeño en el presupuesto se podría mejorar la asignación de los recursos y además, los ejecutores podrían conocer los resultados que se estaban obteniendo; de esta manera podrían detectar áreas de oportunidad para elevar la productividad del gasto. Así, en 1996 se diseñaron varios proyectos piloto para construir indicadores de desempeño en varias unidades responsables y en algunos programas del Ejecutivo Federal.

Éstos fueron: Programa IMSS-Solidaridad, Programa de Vacunación Universal, Programa de Manejo Efectivo en Casos de Diarrea, Programa del DIF-Desayunos escolares, Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (Conaliteg), Programa de Telesecundaria, Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) y Programa de Becas de Capacitación para el Trabajo (Probecat)

Con la introducción de las categorías programáticas al PEF, la Cámara de Diputados, las autoridades presupuestarias y en general, la misma sociedad puede conocer cuánto del gasto público se destina a las funciones esenciales del sector público federal y a los programas del Ejecutivo federal.

Gracias a la NEP ya se puede conocer la asignación de recursos a políticas públicas específicas. Ahora con la NEP, todos los actores del proceso presupuestario conocen los montos asignados a dichos programas y a las distintas unidades responsables de su ejecución. Asimismo, con la NEP podrán hacerse comparaciones entre unidades responsables para establecer estándares para evaluar el desempeño.

5.- Implicaciones de la NEP en el Proceso Presupuestario.

La NEP es un paso importante hacia la modernización del sector público federal, pero se requiere también de la reestructuración y de la reingeniería organización del gobierno para mejorar los procedimientos internos y la operación cotidiana. Ello implica adecuar la normatividad presupuestaria para establecer las nuevas reglas que dirijan sin discrecionalidad la administración de los recursos públicos y que incentiven la obtención de resultados.

6.- Sistema de Evaluación del Desempeño

La manera de concebir el control y la evaluación gubernamental ha ido cambiando con el tiempo. En México el control del gasto público se ha concentrado preponderantemente en el nivel del flujo de efectivo, control que podría denominarse como sistema de control de primera generación. Sin embargo, los tipos de control han evolucionado hacia otros de segunda y tercera generación; los de segunda generación pretenden medir y controlar multianualmente los costos de las políticas públicas; los de tercera generación, además de controlar lo anterior mediante la evaluación del desempeño, vigilan que se logren los resultados propuestos.

Evaluar el desempeño y los resultados es medir, continua y periódicamente, el cumplimiento de la misión y los objetivos de una organización, de un programa o de un proyecto. La evaluación del desempeño en el sector público federal tiene el propósito de realimentar el proceso de planeación, programación y presupuesto al considerar la calidad del servicio y la satisfacción del beneficiario, teniendo en cuenta que los productos y servicios ofrecidos deben producir beneficios reales en la población.

7.- Antecedentes del SED

El desarrollo de indicadores para evaluar el desempeño y los resultados representa una incursión en territorio poco explorado para el sector público federal. De la administración del presidente Miguel de la Madrid a la fecha se han aplicado varios instrumentos para evaluar el desempeño denominado convenios de déficit/superávit, los cuales establecen metas a indicadores financieros.

Así, para evaluar el desempeño del sector público federal, en 1996 se iniciaron proyectos piloto en los sectores de educación, salud y trabajo (Los proyectos se dirigieron a los siguientes programas: Programa IMSS-Solidaridad; Programa de Becas de Capacitación para el Trabajo (Probecat); Programa de Vacunación Universal; Programa de Manejo efectivo en Casos de Diarrea; Programa del DIF-Desayunos escolares, y Programa de Telesecundaria. También se aplicaron proyectos piloto a dos unidades responsables: Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (Conaliteg) y Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe).

8.- Principios del SED

El SED es un instrumento para evaluar continua y periódicamente el desempeño y los resultados que, en beneficio de la sociedad, logre la administración pública federal. El desarrollo de esta herramienta viene a cubrir una necesidad creada por la NEP en lo que se refiere al desarrollo y la aplicación de los indicadores del desempeño. El SED tiene su sustento jurídico en los siguientes ordenamientos:

- **Ley de Planeación, art. 23.** Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsable de su ejecución.
- **Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, art. 13.** El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos.
- **Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, art 16.** Los programas institucionales que formulen las entidades, para efecto de su presupuestación, deberán contener:
 - La subdivisión en subprogramas y en su caso proyectos, cuando las actividades por llevar a cabo requieran un nivel de detalle mayor.
 - Los objetivos que se pretendan alcanzar, así como la justificación de los programas.
 - La cuantificación de metas por programas, subprograma y proyecto, con sus unidades de medida y denominación, de acuerdo con el Catálogo de Unidades de Medida y Denominaciones de Metas que emita la Secretaría.
 - La temporalidad de los programas, así como sus unidades administrativas responsables.
 - Las previsiones de gasto de acuerdo con lo establecido en la Clasificación por Objetivo del Gasto que expida la Secretaría para cada una de las categorías programáticas establecidas por la misma.
 - El impacto regional de los programas con sus principales características y los criterios utilizados para la asignación de recursos en el ámbito regional.
 - Las relaciones programáticas intra e intersectoriales

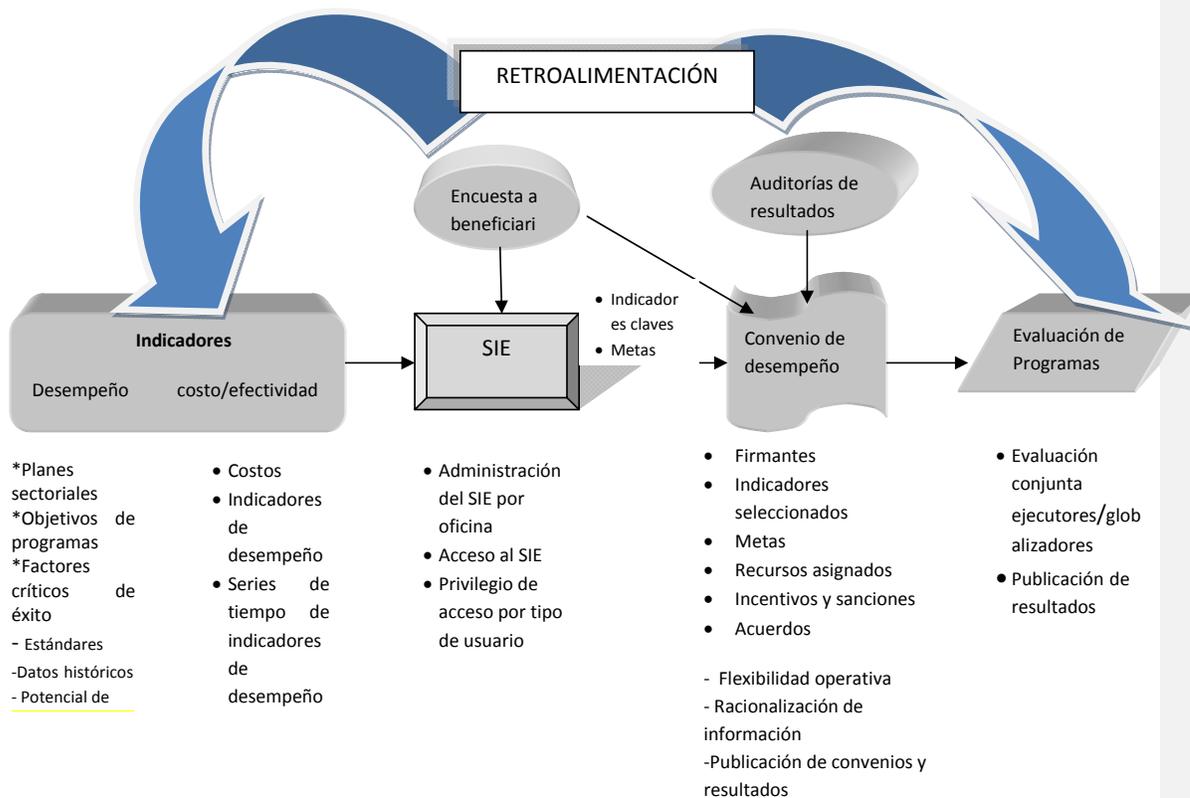
- Las previsiones de gasto en efectivo y en movimientos devengables, de acuerdo con la Clasificación por Objeto del Gasto, así como el programa de endeudamiento, cuando se trate de las entidades señaladas en las fracciones VI a VIII del artículo 2º de la Ley.
- Las fuentes de financiamiento.
- Las demás previsiones que establezca la Secretaría.

9.- Componentes del SED

El SED se integra con cinco elementos: a) indicadores; b) convenios de desempeño; c) encuesta a beneficiarios; d) auditorías de resultados, y e) herramienta tecnológica: sistema de información ejecutivo, SIE

Figura 9.

ELEMENTOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.



10.- Indicadores

Los indicadores son parámetros que miden el comportamiento de un fenómeno o un proceso. La introducción de indicadores de desempeño en el Poder Ejecutivo federal tiene como objetivos: a) medir el costo, la calidad y el efecto social de los servicios públicos; b) evaluar el desempeño y los resultados de las dependencias y entidades, y c) verificar que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficacia y eficiencia durante el ejercicio

No todos los indicadores se diseñarán para evaluar el mismo tipo de desempeño o resultados. Algunos, por ejemplo, estarán dirigidos a evaluar al gobierno desde una perspectiva general; otros, en cambio, se concentrarán en el nivel de cumplimiento de servicios o productos específicos.

De ahí que existan distintas categorías según el tipo de gestión que se desea evaluar. De ahí que existan distintas categorías según el tipo de gestión que se desea evaluar.

Asimismo, es necesario recordar que los indicadores son importes no sólo para las dependencias globalizadoras, sino también para los responsables de las entidades y dependencias que los emplean, pues les permitirán evaluar en qué medida están cumpliendo la función que se les ha encomendado:

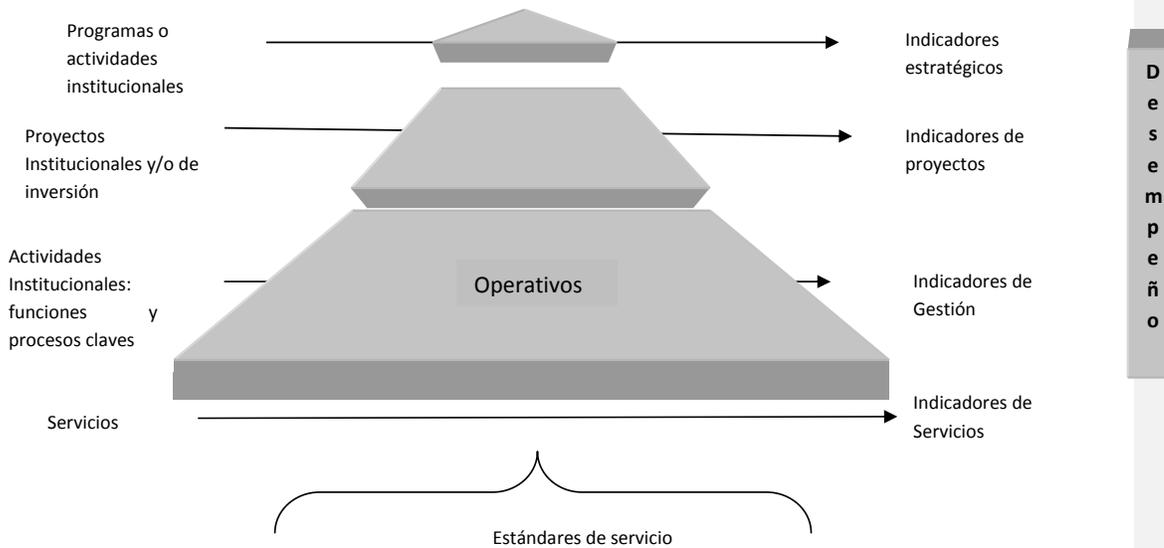
- **Indicadores estratégicos:** Miden el logro de los objetivos de los programas sectoriales y especiales y algunas actividades institucionales. Proporcionan información acerca de los resultados obtenidos respecto a los desafíos establecidos en la planeación de mediano plazo. Los indicadores estratégicos aparecen en el PPEF para conocimiento de la sociedad y sus representantes. Los responsables del cumplimiento de los indicadores estratégicos son los titulares de las dependencias y las entidades. (Ibidem, 210). Por su carácter más general, estos indicadores constituyen una medida de cumplimiento institucional del gobierno y son la base para la rendición de cuentas. Por esta razón, evaluar la información proveniente de ellos debe corresponder a la Cámara de Diputados y a los titulares de las dependencias del Ejecutivo federal.
- **Indicadores de los proyectos.** Evalúan el cumplimiento de los objetivos de los proyectos y dan información acerca del avance de los mismos. Los responsables del cumplimiento de estos indicadores son los servidores públicos que encabezan la unidad responsable que los promueve.

- **Indicadores de gestión.** Proporcionan información acerca de las actividades institucionales de las dependencias y entidades paraestatales; miden el cumplimiento de las funciones y los procesos internos de las unidades responsables. El uso de los indicadores de gestión permitirá a los ejecutores vigilar y controlar las operaciones; detectar y prevenir desviaciones que pueden impedir el logro de los objetivos estratégicos y establecer bases para determinar los costos unitarios por programas, proyectos y áreas.
- **Indicadores de servicio.** Son los estándares definidos para los servicios que proporciona una unidad responsable, cuyos usuarios pueden ser otra unidad responsable o la población. Miden la calidad de los servicios de acuerdo con los estándares previamente definidos según sean las necesidades y expectativas de los clientes.

Para cada tipo de indicador existen varias características o criterios por escoger para medir el desempeño; las que considera el SED son:

- a. La eficiencia para medir el buen uso de los recursos; este criterio tiene como objetivo medir costos unitarios y productividad, así como evaluar el uso de los recursos financieros, materiales y humanos; un proceso eficiente logra la mayor cantidad de productos o servicios al menor costo y tiempo posible;
- b. La cobertura para delimitar el alcance espacial de los bienes y servicios públicos y el de las acciones de gobierno en una región o la población objetivo,
- c. El efecto; para medir el efecto de los programas y los proyectos en las condiciones económicas y sociales de la población y cuantificar, en la medida posible, valores de tipo político y social; el efecto también puede medirse de manera interna, cuando los servicios que se otorgan son para clientes dentro de la misma institución;
- d. La calidad; para captar el nivel de satisfacción de las necesidades y expectativas de quienes reciben los bienes y servicios públicos;
- e. La equidad; para evaluar el efecto redistributivo del gasto en la sociedad, y
- f. alineación de recursos: para evaluar la congruencia entre recursos aprobados suministrados (cantidad y oportunidad); este indicador se refiere a la medición de la SHCP o las áreas administrativas que controlan la asignación de recursos.

Figura 10
TIPOS DE INDICADORES
PND



El criterio a utilizar dependerá del tipo de actividad que realiza el ejecutor. Por ejemplo, los indicadores de la Secretaría de Salud serán, en su mayoría, de efecto y cobertura, en cambio los de Pemex serán de eficiencia y calidad.

11.- Contribuciones Específicas del SED al proceso Presupuestario

El SED propicia una serie de avances en las distintas etapas del proceso de planeación, programación y presupuesto:

- **Planeación.** El Efecto del sistema en la calidad de la planeación se refleja en una mejor alineación de los proyectos y programas con las demandas de los beneficiarios. Asimismo, permite realimentar el proceso de planeación al momento de establecer objetivos, elaborar indicadores y determinar metas.
- **Programación.** El SED proporciona información acerca de costos y beneficios de los programas y proyectos, con la cual se puede estimar el costo de un nuevo programa o de una meta.
- **Presupuesto.** Con el SED la asignación del gasto será más objetiva porque los recursos dependerán de metas de desempeño y costos.
- **Ejercicio.** Mediante los convenios de desempeño los ejecutores tendrán mayor autonomía de gestión y flexibilidad.
- **Evaluación.** Con esta nueva perspectiva, el enfoque de evaluación cambia de uno, dirigido a verificar el cumplimiento de volúmenes, actividades y cantidades de productos, a otro enfocado en los resultados obtenidos: efecto, cobertura, eficiencia y calidad.
- **Control.** El SED representa un cambio de fondo en el control de uno concentrado en el flujo de efectivo, a otro que da prioridad al desempeño y los resultados.

Por tanto la NEP y el SED son herramientas valiosas para que la administración pública:

- a) Aumente la eficiencia, eficacia y calidad en la aplicación de los recursos públicos ante la demanda creciente de la sociedad;
- b) Eleve la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos;
- c) Mejore la transparencia del gasto público al mostrar que los recursos del país se aplican con claridad y eficiencia en las prioridades nacionales, y
- d) Rinda cuenta de los resultados obtenidos.

**IMPLICACIONES Y EFECTIVIDAD DEL SISTEMA
DE EVALUACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
DE GASTO**

C A P Í T U L O 5

CAPITULO 5

5. IMPLICACIONES Y EFECTIVIDAD DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GASTO

5.1 Programas anuales de evaluación 2007-2009

El Programa Anual de Evaluación (PAE) tiene el propósito de establecer el calendario de ejecución de las evaluaciones de los programas y vincularlo con la programación y presupuestación del siguiente ejercicio fiscal, así como determinar qué tipos de evaluaciones se aplicarán. La implementación del SED tiene un carácter gradual; inicialmente se sujetaron a evaluaciones los programas con reglas de operación, otros que reciben subsidios y algunos con actividades relevantes, de esta manera anualmente se irán incorporando más programas conforme se establezca en el PAE. La SHCP plantea que para 2008 se evaluaría el 14% del gasto programable federal y hacia el 2010 el 50% del gasto programable. Dionisio Pérez Jácome, Ban. Mun. BID, CIDE, CEPAL, 24), el SED estaría operando completamente en 2009.

5.2 Programa Anual de Evaluación 2007

El 30 de abril de 2007, la SHCP, la SFP y el CONEVAL emitieron el PAE 2007, en donde se detalló el programa de evaluaciones que se llevarían a cabo durante 2007, respecto al ejercicio de los recursos en 2006, (véase tabla 6). En éste se estipuló la evaluación de los programas federales sujetos a reglas de operación (Anexo 17 del PEF 2007); los programas federales que iniciaron su operación durante el ejercicio fiscal 2007 y otros que señalaron la SHCP, la SFP y el CONEVAL.

5.3. Evaluación de consistencia y resultados

Aplicable para todos los programas federales sujetos a reglas de operación (Anexo 17 del PEF 2007), los resultados se programaron a más tardar el último día hábil de agosto de 2007. Estas evaluaciones se realizarían conforme al modelo de los términos de referencia. (Lineamientos de los términos de referencia para la evaluación de consistencia y resultados emitidos por el CONEVAL, emitidos el 30 de abril d07 en DOF) Otros programas señalados para este tipo de evaluación fueron:

Programa Especial de Educación, componente Enciclomedia, a cargo de la SEP y el Programa de Construcción y Mantenimiento de la Vivienda, a cargo de la Comisión Nacional de Vivienda. El CONEVAL se encargaría de las evaluaciones de consistencia y resultados de los siguientes programas: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades; Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa S.A. de C.V.; Programa de Abasto Rural; Programa de Apoyo Alimentario; Programa Integral de Asistencia Social Alimentaria (PIASA); Programa Salud para Todos “Seguro Popular de Salud” y Programa Hábitat.

Tabla Programa Anual de Evaluación 2007, Cronograma

Tipo de Evaluación	Programas	Plazo o fecha límite	Producto Entregable
Consistencia y Resultados	Todos los Programas con Reglas de Operación y otros que se determinen	1a etapa: A más tardar el último día hábil de agosto de 2007. 2a etapa: A más tardar el último día hábil de octubre de 2007 3a etapa: A más tardar el último día hábil de marzo de 2008	Informe preliminar del tema: Diseño Informe final del tema: Diseño Informe final de la evaluación de consistencia y resultados
Diseño	Todos los programas Federales (excepto los que se sometan a Evaluación de Consistencia y Resultados)	1a etapa: A más tardar agosto de 2007 2a etapa: A más tardar octubre de 2007.	Informe preliminar del tema: Diseño Informe final del tema: Diseño
Programas nuevos	Propuestas de inclusión en el PEF Los que se encuentran en el primer año de operación o que hayan presentado un cambio sustancial	A más tardar el último día hábil de mayo de 2007. 1a etapa: A más tardar agosto de 2007 2a etapa: A más tardar octubre de 2007	Diagnóstico y matriz de indicadores en los términos del numeral vigésimo primero Diagnóstico y matriz de indicadores en los términos del numeral vigésimo primero Una evaluación en materia de diseño y un análisis del funcionamiento y operación en los términos del numeral vigésimo segundo.
Impacto	Determinados por la SHCP, la SFP y el CONEVAL	1a etapa: A más tardar el último día hábil de agosto de 2007 De acuerdo con los términos de referencia aprobados de conformidad con el numeral vigésimo.	Primer reporte de avance de resultados Reportes parciales subsecuentes e informe final
Específicas	Determinados por la SHCP, la SFP y el CONEVAL	1a etapa: A más tardar el último día hábil de agosto de 2007. De acuerdo con los términos de referencia	Reporte de avance de resultados Informe Final

Estratégicas	Determinados por la SHCP, la SFP y el CONEVAL	1a etapa: A más tardar el último día hábil de agosto de 2007 De acuerdo con los términos de referencia	Reporte de avance de resultados Informe Final
---------------------	---	---	--

Fuente: SHCP, CONEVAL y SFP, **Programa Anual de Evaluación 2007**, publicado en el DOF el 30 de abril de 2007

5.3.1 Evaluación de diseño

Aplica para los programas federales de las dependencias, empleando los términos de referencia publicados en el DOF, exceptuando aquellos que tendrán una evaluación de consistencia y resultados.

5.3.2 Evaluación de programas nuevos

Corresponde a todos aquellos programas que comenzaron su operación en 2007 o que fueron reformulados en forma significativa. La evaluación consiste en la elaboración de un diagnóstico que justifique la creación del programa e indique la manera en que el programa contribuirá al logro de los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad, la estrategia y mecanismos de incorporación de beneficiarios y cuando aplique, las previsiones para la integración y operación del padrón de beneficiarios, su impacto presupuestario y las fuentes de financiamiento. Adicionalmente se elaborará la matriz de indicadores para cada programa y se complementará con una evaluación de diseño y un análisis del funcionamiento y operación de los programas nuevos.

TABLA Programa Anual de Evaluación 2007, Evaluaciones Programadas

Tipo de evaluación	Número de evaluaciones
Total	126
De Consistencia y Resultados	116
103 evaluaciones a 106 programas que entregan subsidios.*	103
Sólo el componente de diseño de 13 programas que entregan subsidios	13
Específica	6
Monitoreo de la obra pública ejecutada en 5 programas que entregan subsidios a la población de bajos ingresos	5
Evaluación de la calidad de los servicios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	1
De Impacto	2
Guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	1
Apoyos para el consumo de energía eléctrica y gas del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	1
Estratégica	2
Nutrición y Abasto.	1
Desarrollo Rural.	1

* Para programas como *Empleo Temporal* y *Desarrollo Humano Oportunidades*, que ejecutan varias dependencias, sólo se realizó una evaluación por programa.

Fuente: SHCP, CONEVAL y SFP, **Programa Anual de Evaluación 2007**, publicado en el DOF el 30 de abril de 2007.

5.3.3. Evaluaciones de impacto

Se aplicarán a los programas: Sistema de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras; Programa de Apoyos para el Consumo de Energía Eléctrica y Gas; ambos a cargo de la SEDESOL y el Programa Primer Empleo, ejecutado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En este caso las dependencias se coordinarán con el CONEVAL para la evaluación de impacto.

5.3.4 Evaluaciones específicas

Los programas elegidos son: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (evaluación de la calidad de los servicios que ofrece). Por otra parte la SEDESOL y el CONEVAL realizarán un monitoreo de la obra pública ejecutada mediante el Programa para el Desarrollo Local; el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas; el Programa 3x1 para Migrantes; el Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito a la Vivienda Progresiva, Tu Casa; y el Programa Hábitat.

5.3.5 Evaluaciones estratégicas

De la política de nutrición y abasto del Gobierno Federal (a cargo del CONEVAL) y de la política del Sector Rural para identificar las necesidades específicas de evaluación de los distintos programas del sector. En total se programaron 126 evaluaciones a 120 programas y a 2 políticas públicas, como se observa en la tabla anterior (PAE, 2007)

5.4 El Programa Anual de Evaluación 2008

El 27 de mayo de 2008, mediante oficio circular de la SHCP, la SFP y el CONEVAL, se comunicó el PAE 2008. (Sistema de evaluación/08-04-27, PAE 2008) Éste estipuló la realización de 192 evaluaciones a 133 programas presupuestarios y por primera vez incorporó una evaluación a las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, para llevarse a cabo en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y con las dependencias federales coordinadoras de los fondos.

5.4.1 Evaluación de Programas Nuevos

Las dependencias y entidades que propongan la inclusión en el PPEF 2009 de programas de nueva creación o la ampliación o modificación sustantiva de los programas federales ya existentes, deberán presentar el diagnóstico que justifique la creación o modificación de dichos programas y la matriz de indicadores del mismo.

TABLA Programa Anual de Evaluación 2008, Evaluaciones Programadas

Tipo de evaluación	Número de evaluaciones
Total	192
De Consistencia y Resultados	34
*Sólo el componente de diseño de 10 programas de los sectores agropecuario y social que se encuentren en el primer año de operación y/o que presentaron cambios sustanciales en su diseño y/o gestión, y a 24 programas que comenzaron a operar en 2007 y no realizaron evaluación de diseño.	34
Específica	151
*De desempeño, a los programas que entregan subsidios a la población, con base en la información del SED.	133
*De la percepción de los beneficiarios, al Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA, S. A	1
*Diagnóstico sobre la igualdad de género a diversos programas de los sectores de Salud, Educación Pública, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Reforma Agraria, Economía, Trabajo y Previsión Social, Comunicaciones y Transportes, y Hacienda y Crédito Público.	17
De Impacto	6
*Protección Social en Salud; Oportunidades; Desarrollo de la Industria del Software; así como otros programas que otorgan subsidios.	6
Estratégica	1
*Respecto de las Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33)	1

Fuente: SHCP, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, Exposición de Motivos. Pag.32

5.4.2 Evaluación en Materia de Diseño

Para los programas federales que en el ejercicio fiscal 2008 estén en el primer año de operación, a los que tuvieron cambios sustanciales y a los programas que iniciaron su operación en el ejercicio fiscal 2007 y que estando obligados, no realizaron dicha evaluación. Los programas que se consideraron sujetos a ésta son: Programa para la Adquisición de Activos Productivos, Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural, Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria, Programa de Soporte, Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios), Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural (Fomento a la Organización Rural); todos estos programas corresponden a SAGARPA; Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria, Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria,

Programa de Apoyo a los Vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares, estos tres a cargo de la SEDESOL; Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto, a cargo de la Secretaría de Economía.

5.4.3 Evaluación de consistencia y resultados

A las dependencias y entidades que realizaron evaluaciones de consistencia y resultados en el ejercicio fiscal 2007 a sus programas, les corresponde llevar a cabo el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora, derivados de las evaluaciones e integrar los programas de trabajo para su implementación, seguimiento y rendición de cuentas.

5.4.4 Evaluación Específica de desempeño

Aplica para los programas federales en operación durante el ejercicio fiscal 2008, ésta se realizará con base en la información contenida en el SED y en el ámbito de los programas de desarrollo social, correrá a cargo del CONEVAL, la SHCP y la SFP coordinarán el resto de las evaluaciones.

5.4.5 Evaluación de la Percepción de los Beneficiarios del Programa de Abasto Rural

A cargo de DICONSA, S.A., de C.V. La medición la coordinará la SEDESOL y deberá ser comparable con la realizada para 2006.

5.4.6 Diagnóstico sobre la igualdad de género

Que abordará la inclusión de indicadores que permitan medir la perspectiva de género en los programas federales en sus correspondientes matrices de indicadores. Éste corresponderá al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y se aplicará a los siguientes programas: Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES), Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM), programas de la Secretaría de Economía; Programa Comunidades Saludables, Caravanas de Salud y Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable, programas de la Secretaría de Salud, y el último en coordinación con el DIF; Programa de Apoyo al Empleo (PAE), Programa Hábitat, Programa de Ahorro y Subsidio

para la Vivienda “Tu Casa”, Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), Programa de Empleo Temporal (PET), Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Programa de Vivienda Rural, Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas Para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres, Programa de guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras, todos a cargo de SEDESOL y en correspondencia con otras dependencias; Programa de la Mujer en el Sector Agrario, de la Secretaría de la Reforma Agraria; Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos Indígenas.

5.4.7 Evaluación de impacto

Para los siguientes programas: Programa Hábitat, Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad y Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT). La Secretaría de Salud realizará una evaluación de impacto del Sistema de Protección Social en Salud, y el CONEVAL estará a cargo de la evaluación de impacto de mediano plazo del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, sobre la escolaridad y trabajo de los beneficiarios.

5.4.8 Evaluación Estratégica

Del Ramo 33, a cargo de la SHCP, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y con las dependencias federales coordinadoras de los fondos de aportaciones federales que constituyen dicho ramo presupuestario.

5.5 El Programa Anual de Evaluación 2009

El PAE 2009 se incorporó dentro de la Exposición de Motivos del PPEF 2009, presentándose antes el inicio del ejercicio fiscal, posteriormente se comunicó mediante oficio el 19 de diciembre de 2008. (Sistema de Evalúa, Prog anual evaluación 2008) En éste se propone llevar a cabo 196 evaluaciones a 136 programas federales, 2 programas de gasto federalizado (Ramo 23) y a las políticas públicas de salud y seguridad social y de microcrédito.

5.5.1 Evaluación de Programas Nuevos

Aplica para las dependencias y entidades con propuestas de inclusión de programas de nueva creación o la ampliación o modificación sustantiva de los programas federales ya existentes en el PPEF 2010; ésta consistirá en el diagnóstico que justifica la creación o modificación de dichos programas y la matriz de indicadores del programa.

5.5.2 Evaluaciones de consistencia y resultados (componente de diseño)

Aplica para los programas en las modalidades S y U, aquellos que en 2009 están en su primer año de operación o que hayan tenido cambios sustanciales y para los de las modalidades B y E siguientes: Programa de Fomento al Empleo, Programa de Apoyo a la Productividad, Operación y Mantenimiento del Sistema Cutzamala, Operación y Mantenimiento del Sistema de Pozos de Abastecimiento del Valle de México, Provisión de servicios de educación técnica, Provisión de servicios de educación superior y posgrado, Investigación científica y desarrollo tecnológico, Producción y distribución de libros de texto gratuitos, Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la Salud, Formación de recursos humanos especializados para la salud, (hospitales), Reducción de enfermedades prevenibles por vacunación, Investigación y desarrollo tecnológico en salud, Operación y mantenimiento de las centrales generadoras de energía eléctrica, Producción de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos, Operación y mantenimiento de los procesos de distribución y de comercialización de energía eléctrica,

Operación y mantenimiento de las líneas de transmisión y subestaciones de transformación que integran el Sistema Eléctrico Nacional, Distribución de energía eléctrica, Comercialización de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos, Generación de energía eléctrica, Servicios de guardería, Atención a la salud pública y salud reproductiva, y Atención de Urgencias.

5.5.3 Evaluación de procesos

Aplicará para los siguientes programas federales: Programa de Vivienda Rural, Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas, Programa de Turismo Alternativo en Zonas Indígenas, Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), Programa de Desarrollo Institucional Ambiental y Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad.

5.5.4 Evaluación Específica de Desempeño

Se realizará para los programas federales con MIR en el SED y que estén en operación durante 2009.

5.5.5 Evaluación de la Percepción de los Beneficiarios

SEDESOL coordinará la evaluación de percepción de los beneficiarios de los programas de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y más en zonas rurales, Opciones Productivas y Guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras.

Tabla Relación de Programas Federales incluidos en el PAE 2009

Dependencia o Entidad	Nombre del Programa presupuestario
SHCP	Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI) Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI) Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI) Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) Promoción de Convenios en Materia de Procuración de Justicia (PCMJ) Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI) Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI) Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI) Fondo de Contingencias y Autoseguro Fomento a la producción de vivienda en las Entidades Federativas y Municipios Atención a Indígenas Desplazados (Indígenas urbanos y migrantes desplazados) Proyectos de comunicación indígena
SAGARPA	PROCAMPO Programa para la Adquisición de Activos Productivos Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria Programa de Soporte al Sector Agropecuario Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural Programa de Atención a Problemas Estructurales Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural
Secretaría de	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)

Economía	<p>Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)</p> <p>Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)</p> <p>Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario</p> <p>Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE)</p> <p>Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)</p> <p>Competitividad en Logística y Centrales de Abasto</p> <p>Reconversión de sectores productivos ante la eliminación de cuotas compensatorias de productos chinos</p>
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	<p>Programa de Apoyo al Empleo (PAE)</p> <p>Programa de Fomento al Empleo</p>
Secretaría de la Reforma Agraria	<p>Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)</p> <p>Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)</p> <p>Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras</p>
Secretaría de Salud	<p>Programa Comunidades Saludables</p> <p>Programas de Atención a Personas con Discapacidad</p> <p>Programas para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia</p> <p>Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable</p> <p>Caravanas de la Salud</p> <p>Seguro Médico para una Nueva Generación</p> <p>Sistema Integral de Calidad en Salud</p> <p>Atención curativa eficiente</p> <p>Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud</p> <p>Formación de recursos humanos especializados para la salud (hospitales)</p> <p>Reducción de enfermedades prevenibles por vacunación</p> <p>Investigación y desarrollo tecnológico en salud</p>
IMSS-Oportunidades	<p>Programa IMSS-Oportunidades</p>
Secretaría de Educación Pública	<p>Programa de Educación Inicial y Básica para Población Rural e Indígena (CONAFE)</p> <p>Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA)</p> <p>Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)</p> <p>Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)</p> <p>Programa Escuelas de Calidad</p> <p>Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES)</p> <p>Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA)</p> <p>Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa</p> <p>Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas</p> <p>Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE)</p> <p>Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas</p> <p>Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes</p> <p>Programa Asesor Técnico Pedagógico</p> <p>Programa Educativo Rural</p> <p>Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros en Educación Básica en Servicio</p> <p>Programa Nacional de Lectura</p> <p>Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria</p> <p>Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo</p> <p>Semestres de Escuelas Normales Públicas Cultura Física Deporte Alta Competencia</p> <p>Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC)</p> <p>Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA)</p> <p>Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE)</p> <p>Subsidios federales para organismos descentralizados estatales</p> <p>Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales (Fondo de concurso para apoyar las reformas de las UPES para abatir pasivos contingentes derivados de pensiones y jubilaciones)</p> <p>Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las UPES por Abajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno (Fondo de concurso para propuestas de saneamiento financiero)</p> <p>Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las Universidades Públicas Estatales (fondo de concurso)</p> <p>Fondo para Incremento de la Matrícula en Educación Superior de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario</p> <p>Fondo para la Consolidación de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario</p> <p>Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario, Universidades Públicas Estatales (Distribución por la fórmula CUIPA con participación de la SEP y ANUIES)</p>

	<p>Provisión de servicios de educación técnica Provisión de servicios de educación superior y posgrado Investigación científica y desarrollo tecnológico Producción y distribución de libros de texto gratuitos</p>
CONACYT	<p>Becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad Sistema Nacional de Investigadores Fortalecimiento a nivel sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación</p>
IMSS	<p>Servicios de guardería Atención a la salud pública y salud reproductiva</p>
ISSSTE	<p>Atención de urgencias</p>
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	<p>Proárbol - Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR) Proárbol - Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN) Proárbol - Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) Proárbol - Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales (PROCOREF) Proárbol - Programa para desarrollar el mercado de servicios ambientales por captura de carbono y los derivados de la biodiversidad y para fomentar el establecimiento y mejoramiento de sistemas agroforestales Proárbol - Manejo de Germoplasma y Producción de Planta Proárbol - Promoción de la producción y la productividad de los Ecosistemas Forestales de manera sustentable Proárbol - Programa de asistencia técnica para el acceso a los programas forestales Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODEERS) Programa de Agua Limpia Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA) Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales Programa de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego Programa de Desarrollo Parcelario</p>
SEDESOL	<p>Programa Hábitat Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA) Programa de Opciones Productivas Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART) Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu casa" Programa 3 x 1 para Migrantes Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas Programa de Coinversión Social Programa de Empleo Temporal (PET) Programa de Desarrollo Humano Oportunidades Programa de Vivienda Rural Programa de Apoyo Alimentario Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, Para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres Programa de guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras Rescate de espacios públicos Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales Programa de apoyo a los avecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASGRAH) Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria</p>
CFE	<p>Operación y mantenimiento de las centrales generadoras de energía eléctrica Operación y mantenimiento de las líneas de transmisión y subestaciones de transformación que integran el Sistema Eléctrico Nacional Operación y mantenimiento de los procesos de distribución y de comercialización de energía eléctrica</p>

Fuente: SHCP, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, Exposición de Motivos. págs. 41-44.

5.5.6 Diagnóstico sobre la Perspectiva de Género

Corresponde al INMUJERES realizar un diagnóstico sobre la inclusión de indicadores en la MIR de los programas, que permita evaluar la perspectiva de género para los siguientes programas: Atención a la salud pública y salud reproductiva, Atención curativa eficiente, Servicios de guarderías, Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud, Prevención y atención del VIH/SIDA y otras infecciones de transmisión sexual, Programa IMSSOportunidades, Programa de Apoyo al Empleo (PAE), Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS), Programa de Opciones Productivas, Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART), Programa de Coinversión Social, Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas, Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales, Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), Programas de Rescate de Espacios Públicos, Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria, Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASGRAH) y Programa de Equidad de Género.

5.5.7 Evaluación específica a los programas del ramo 23

Fondo Metropolitano y Fondo Regional, evaluación a cargo de la SHCP y la SF, en coordinación con las entidades federativas y la Unidad de Política y Control Presupuestario.

5.5.8 Evaluación de Impacto

Para los programas de Abasto Social de Leche (SEDESOL); Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA); Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario, Programa del Seguro para Contingencias Climatológicas, Fondos Regionales Indígenas (los tres a cargo de la SHCP) y Programa IMSSOportunidades (IMSS).

5.6 Evaluaciones estratégicas

El CONEVAL iniciará una evaluación estratégica a la política pública de salud y seguridad social, así como a la política pública de microcrédito del Gobierno Federal y dará continuidad a la evaluación estratégica del Ramo 33. Por su parte INMUJERES coordinará una evaluación estratégica sobre la inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas de vivienda, salud, trabajo y proyectos productivos.

5.7 Resultados obtenidos de las evaluaciones practicadas

El CONEVAL resumió y sistematizó en diciembre de 2007 los primeros resultados del PAE 2007, en donde se presentan las observaciones y recomendaciones para los programas evaluados. En términos generales se desprenden las siguientes recomendaciones: (Disposiciones Generales del SED, el CONEVAL tiene los resultados de la evaluación en línea)

1. Las ROP deben reflejar claramente los objetivos y la consistencia de los procesos, esto es, los conceptos y criterios para seleccionar a los beneficiarios, así como asegurar la consistencia entre los objetivos del programa, las metas y el diseño del programa;
2. Definir claramente la población objetivo;
3. Asegurar la existencia de personal suficiente y capacitado para la operación y monitoreo del programa;
4. Fomentar el cumplimiento de plazos;
5. Incentivar la coordinación efectiva entre instituciones y entre programas para potenciar los beneficios otorgados;
6. Mejorar la calidad de los bienes y servicios provistos;
7. Aumentar la difusión y promoción de los programas, sus beneficios y las ROP;
8. Implementar mecanismos efectivos de control presupuestal, evitar el exceso de gastos administrativos a costa de las transferencias del programa, así como implementar sistemas de control y consolidar a las contralorías sociales;
9. Emplear sistemas de evaluación y monitoreo con indicadores e información útiles y confiables; ello significa actualizar las bases de datos, los padrones de beneficiarios, la información generada por los programas, mecanismos de seguimiento del cumplimiento de la normatividad, generar indicadores de resultados para medir el impacto en la población atendida, indicadores de cumplimiento de metas y procesos operativos para

el control de la gestión, y analizar las recomendaciones para el mejor funcionamiento del programa.

10. Sobre la metodología para llevar a cabo la evaluación el CONEVAL apunta: *“Para la evaluación externa 2007 se utilizó un instrumento homogéneo que permitiera obtener información común para los programas federales, en seis temas: diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo y resultados. El instrumento de evaluación – Evaluación de Consistencia y Resultados– consistió en preguntas específicas sobre las características de los programas en estos seis temas, acompañadas de sus respectivas justificaciones, además de propuestas y sugerencias de mejora por parte de los evaluadores externos. El 80 por ciento de las preguntas tenían respuestas binarias para hacer más homogéneas las respuestas y análisis posterior.”* (CONEVAL)

Tablas PAE 2007, Evaluaciones de Consistencia y Resultados: Observaciones

En la tabla 13 se presentan los principales hallazgos de las **evaluaciones de Consistencia y Resultados** a los programas presupuestarios. En materia de **Diseño** los principales problemas se encuentran en la definición de la población objetivo y en la carencia de instrumentos de monitoreo; en lo que atañe a la **Planeación Estratégica**, se observa que no se emplean instrumentos de planeación y no se sabe con precisión cuáles son los resultados que se pretenden alcanzar. En cuanto a la **Operación** se constata el cumplimiento de la normatividad, por ende la operación es eficaz y se cuenta con infraestructura, susceptible de mejorarse. Sobre la **Cobertura y Focalización**, los resultados son muy pobres en cuanto a la cuantificación de la población objetivo y potencial, y la disposición de una estrategia de cobertura; la evaluación de la **Percepción de los Beneficiarios**, señala la disponibilidad de instrumentos para medir ésta, aunque la información que proporcionan no se percibe como objetiva; finalmente en materia de **Medición y Tipo de Resultados**, es necesario generar mayor evidencia del progreso en el cumplimiento de objetivos.

La tabla 14 contiene el detalle de las observaciones y recomendaciones de las evaluaciones externas por dependencia y programa. La mayoría de los programas evaluados se concentran en la SHCP, SEDESOL, SEP, SEMARNAT y SAGARPA.

Tabla PAE 2007, Evaluaciones de Consistencia y Resultados por Dependencia

Tema	Hallazgos de las evaluaciones en los programas presupuestarios (porcentaje de programas evaluados)
Diseño	71 Tienen claramente identificado el problema que atienden
Identificación del problema	67 Cuentan con objetivos que corresponden a la solución del problema que atienden
Población a atender	58 Tienen un diseño adecuado para alcanzar su propósito y atender a la población objetivo 47 Tienen definida a la población total que presenta el problema que atienden
Lógica causal	76 Tienen claro que el logro de su propósito contribuye a la solución de un problema de desarrollo o a la consecución de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades 4 Cuentan con una matriz de indicadores clara y válida (lógica vertical) 66 Tienen un diseño claramente expresado en la normatividad 50 Definieron bienes y servicios públicos necesarios y suficientes para el logro de su propósito
Instrumentos de monitoreo	41 Tienen indicadores claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados 35 Pueden medir el nivel de logro de sus resultados esperados a cada nivel de objetivos (lógica horizontal)
Planeación Estratégica	58 Utilizan los resultados de las evaluaciones para mejorar su desempeño
Orientación a resultados	51 Tienen metas pertinentes y plazos específicos para sus indicadores de desempeño 49 Tienen un número suficiente de indicadores orientados a resultados que reflejan su propósito 21 Establecen claramente los resultados que se busca alcanzar
Instrumentos de planeación	25 Cuentan con planes estratégicos a corto, mediano y largo plazo 23 Establecen indicadores, metas, estrategias, políticas y programas de trabajo 27 Tienen mecanismos para establecer y definir metas e indicadores
Operación	84 Cumplen con la normatividad establecida para la entrega de apoyos
Cumplimiento de la normatividad	89 Tienen evidencia documental de que cumplen con los procesos de ejecución establecidos
Eficacia en la operación	76 Tienen procedimientos adecuados para procesar solicitudes de apoyo 72 Tienen procesos estandarizados y adecuados para la selección de proyectos y beneficiarios
Infraestructura necesaria	80 Cuentan con una estructura organizacional que les permite alcanzar su propósito 80 Tienen información sistematizada que permite dar seguimiento oportuno a la ejecución de obras y/o acciones 84 Cuentan con indicadores de eficacia en la operación 61 Tienen información sistematizada y adecuada sobre la administración y operación del programa

<p>Cobertura y focalización</p> <p>Avance en la cobertura</p>	<p>24 Cuantifican la población objetivo y potencial</p> <p>25 Tienen un avance adecuado para cumplir con su propósito</p> <p>23 Cuentan con una estrategia de cobertura a corto, mediano y largo plazo</p> <p>21 Cuentan con una estrategia de cobertura que se considera adecuada</p>
<p>Percepción de los beneficiarios</p> <p>Medición de la existencia de instrumentos de percepción de los beneficiarios</p>	<p>54 Cuentan con instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población objetivo</p> <p>37 Presentan información objetiva</p>
<p>Medición y Tipo de Resultados</p> <p>Evidencia del progreso en el cumplimiento de objetivos</p>	<p>36 Han demostrado adecuado progreso en alcanzar sus objetivos</p> <p>42 Recolectan información veraz y oportuna sobre los indicadores que miden sus objetivos</p> <p>26 Han llevado a cabo evaluaciones externas que le permitan medir su impacto</p>

Fuente: SHCP, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, Exposición de Motivos. págs. 27-29.

En general las evaluaciones muestran áreas de mejora importantes en el diseño y la consistencia de los programas federales. A lo largo de 2008 el CONEVAL y la SHCP enfatizaron la actualización de las matrices de indicadores de los programas. Un elemento importante en este proceso fue la capacitación para el personal relacionado con la coordinación y operación de programas presupuestarios; la planeación estratégica; la programación y presupuesto; la evaluación y otras tareas relacionadas. La primera etapa de capacitación consistió en la difusión de los conceptos básicos de gestión para resultados, presupuesto basado en resultados, mejoramiento de la gestión pública, matriz de indicadores (metodología del marco lógico) y el sistema de evaluación del desempeño; a continuación se impartió un curso-taller para la elaboración de la matriz de indicadores con base en la metodología del marco lógico y finalmente el curso-taller para el desarrollo de indicadores de resultados en las dependencias y entidades. De esta manera se pasó de un universo de 120 MIR en 2007, con sólo 7 matrices consistentes y 78 inconsistentes a un universo de 133 MIR en 2008, con 25 matrices consistentes y sólo 17 inconsistentes, el resto son MIR parcialmente consistentes. (CONEVAL en SHCP)

La primera etapa de operación del SED ha requerido el diseño de las MIR para los programas presupuestarios, en este proceso, en los últimos tres ejercicios fiscales se han refinado los indicadores de resultados por programas, de acuerdo con la tabla 15, reduciendo el número de indicadores.

5.8 Empleo de la información en el PPEF 2009

En la Exposición de Motivos del PPEF 2009 se hace un balance de los resultados derivados de las evaluaciones externas del PAE 2007 y se enumera el efecto de éstas en la modificación o sustitución de programas en el PPEF 2009. En el caso de la **SEP** las evaluaciones recomendaron que los programas del **Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)**, *Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza* y *Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena y Migrante*, tuviesen una sola matriz de indicadores y la inclusión de un mayor número de indicadores de resultados. Para atender la recomendación en el PPEF 2009 se fusionaron ambos programas en el nombrado “*Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena*”, a cuya MIR se agregaron más indicadores para evaluar su impacto.

En la Secretaría de Salud se integraron al *Seguro Popular*, el programa *Financiamiento Equitativo de la Atención Médica* y otros programas, incorporando las siguientes recomendaciones derivadas de la evaluación: definición clara de fin y propósito; mejora en la alineación al programa sectorial y objetivos del PND 2007-2012; definición de la línea base para los indicadores e inclusión de un indicador de acreditación de unidades médicas a nivel de actividad. El programa *Caravanas de la Salud* integró en la MIR como *componente* la atención médica, mejoró las fórmulas de los indicadores para este nivel, así como los supuestos. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social concluyó el *Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC)* y en su lugar incorporó en el PPEF 2009 el *Programa de Apoyo a la Productividad*, con el objeto de promover la productividad de las empresas, a través del impulso a las competencias laborales de los trabajadores.

Por su parte, SEMARNAT fusionó en el PPEF 2009 los programas: *Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica* y *Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola*, en virtud de su complementariedad, proponiendo el *Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego*. Finalmente CONACYT modificó el *Programa de Fomento, Formación, Desarrollo y Consolidación de Científicos y Tecnólogos y de Recursos Humanos de Alto Nivel* para proponerlo en el PPEF 2009, como el programa *Becas de Posgrado y otras Modalidades de Apoyo a la Calidad* en donde atiende la recomendación de incorporar un *componente* de desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas, dirigido a formar, fortalecer o consolidar áreas de conocimiento o aplicación, prioritarias para el desarrollo del país, así como para la formación de redes de investigadores.

También destaca la formulación del programa *Apoyo a la Consolidación Institucional*, cuyo objetivo es la consolidación y la vinculación de recursos humanos de alto nivel en los sectores académico y productivo, a través de estancias sabáticas y posdoctorales, repatriaciones, retenciones y la incorporación de maestros y doctores en las empresas; además se diseñó una actividad de fomento a la formación y fortalecimiento de redes temáticas de investigadores, bajo el *Programa de Apoyos Institucionales para Actividades Científicas, Tecnológicas y de Innovación*.(SHCP,PPEF, 2009, p.32)

En cuanto a los Resultados del PAE 2008, la Exposición de Motivos del PPEF 2009 sólo consigna que a septiembre de 2008 “*se ha concluido y entregado el “Diagnóstico sobre la igualdad de género” ... con recomendaciones a los 17 programas presupuestarios evaluados en materia de diseño, inclusión y evaluación de indicadores con perspectiva de género en 5 ejes temáticos: vivienda e infraestructura; apoyos productivos y conciliación trabajo-familia; desarrollo de capacidades; salud, y violencia de género. Las recomendaciones viables y pertinentes se incluyeron en MIR de los programas presupuestarios incluidos en el PPEF 2009.*

5.9 El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2008-2011

En cumplimiento de la atribución que le otorga el artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social el CONEVAL, publicó su Informe **de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2008** (CONEVAL, op. Cit, pag. 84). La relevancia del documento reside en su carácter de evaluación de una política pública, a diferencia de las evaluaciones individuales de los programas y proyectos, proporciona un panorama sobre el diseño de la política social en conjunto y el lugar que ocupa cada programa en la misma.

Si bien el informe destaca los avances en las últimas dos décadas en materia de desarrollo social, en cuanto cobertura de servicios básicos y reducción de la pobreza, el CONEVAL también subraya los **retos pendientes**, como la lenta reducción de la pobreza, la magnitud de la pobreza urbana, el macro crecimiento económico y los bajos salarios reales, la inequitativa distribución del ingreso, las desigualdades en el desarrollo regional, la discriminación de género y hacia las etnias y los problemas de salud pública; entre otros.

En estas dos décadas la política de desarrollo social se ha consolidado por el importante incremento del presupuesto, la descentralización de recursos federales, la focalización de los programas, el apoyo a las capacidades básicas y algunos esfuerzos para aprovechar las

sinergias entre programas y la incipiente cultura de evaluación. Sin embargo el CONEVAL señala que aunque en la CPEUM se encuentran consagrados los derechos sociales, la exclusión de una parte importante de la población de éstos es sistemática; por una parte la definición normativa es ambigua o imprecisa o éstos “*se encuentran definidos en forma fragmentaria y dispersa,*”(CONEVAL, op, cit, pag, 73) lo que no permite que se recojan en los planes y programas de gobierno.

Por razones estructurales, explica el CONEVAL, hay una diversidad de programas, por ende “*existe una gran dispersión de recursos en diversos programas, secretarías e instituciones, lo cual significa una atomización del gasto que puede traducirse en una falta de efectividad y eficiencia,*”(CONEVAL,op,cit,pag, 76) lo que según el CONEVAL, da lugar a duplicidades entre programas y aparatos burocráticos, escalas pequeñas de operación con altos costos fijos, problemas de coordinación interinstitucional, tanto al interior de las dependencias como entre órdenes de gobierno y problemas en la planeación de la política de desarrollo social.

En la política social actual hay “*un gran número de programas sin que exista un diagnóstico claro para sustentar su razón de ser... el problema se agrava ya que en cada gobierno o legislatura existe el incentivo para crear programas nuevos, con lo cual la dispersión del gasto, las posibles duplicidades y los problemas de coordinación tienden a aumentar sistemáticamente,*” (CONEVAL,op,cit,pag, 82) afirma el CONEVAL. De acuerdo con la evaluación del CONEVAL y otras investigaciones como las de John Scott, los programas sociales tienen una incidencia distributiva muy amplia, los hay muy regresivos (ISSSTE, educación superior, salud en hospitales, salud en el IMSS y subsidio eléctrico) y muy progresivos (Educación primaria, servicios de salud de la SSA, Oportunidades). En el caso de los Fondos del ramo 33 no se aprecia ningún criterio redistributivo o asociado a costos, “*los recursos de los Fondos se distribuyen con base en lo recibido en años pasados, cuando los recursos ejercidos en cada estado dependían de negociaciones políticas y no de un análisis de las necesidades de los mismos.... pareciera ser que no existe ningún criterio de eficiencia o equidad y que se asume que las condiciones y necesidades de los estados no cambian con el paso del tiempo,*”(CONEVAL,op,cit,pag,80) argumenta el CONEVAL.

De acuerdo con la evaluación, la concepción de la política social, “*como el conjunto de programas sociales que se ofrecen a la población que no cuenta con acceso a los servicios sociales*”, deja de lado el problema de la necesaria coordinación entre la política de desarrollo social y la de desarrollo económico. Para el CONEVAL una de las razones por las que la pobreza se ha reducido tan lentamente es la escasa creación de empleos formales y el pobre crecimiento de los salarios reales. Así que los factores que inciden en el desarrollo social, pero no forman parte de la política de desarrollo social son: “*los programas sociales tradicionales; la educación, salud y seguridad formales; y el mercado laboral*”. (CONEVAL, op, cit, pag, 82) Así el CONEVAL señala que los programas focalizados de desarrollo social, si bien garantizan la eficiencia del gasto, no reeditúan como las políticas universales para mejorar la calidad y la cobertura de la educación, salud y seguridad social. En general para el CONEVAL *no se aprecia claridad y coordinación en las acciones de la política de desarrollo social*. Son muchas las dependencias gubernamentales que llevan a cabo programas y acciones para el desarrollo social y prevalece la descoordinación entre ellas. Además según el CONEVAL, no están vinculados el conjunto de programas sociales con las instituciones de seguridad social y las políticas y acciones económicas, particularmente la política laboral. Entonces el panorama se reduce a esfuerzos dispersos que no pueden romper el círculo vicioso de la pobreza.

Este diagnóstico del CONEVAL alcanza a la estrategia de **Vivir Mejor**, que si bien pretende “**concentrar todas las acciones del gobierno** encauzándolas hacia un mismo objetivo, el Desarrollo Humano Sustentable, evitando **su dispersión** y sacando el mayor provecho de los recursos públicos invertidos,” (SEDESOL, vivir mejor pol. Soc del gob fed.) a través de “un marco general enfocado en **tres líneas de acción**: el desarrollo de capacidades básicas, la consolidación de una red de protección social y el establecimiento de puentes comunicadores hacia un desarrollo económico sostenido y sustentable,” (Idem, pag, 26) para el CONEVAL la estrategia nunca señala concretamente “*cómo será la coordinación de programas, acciones y estrategias al interior del Gobierno Federal*”, así como tampoco “*determina cómo podrán ser compatibles los programas sectoriales –objetivos, indicadores y metas- con la Estrategia*” y finalmente el CONEVAL afirma que “*para abatir el rezago en materia de seguridad social, crecimiento económico y productividad, además de fortalecer programas presupuestarios y acciones precisas, la Estrategia deberá buscar políticas integrales para que exista sinergia y coordinación entre el conjunto de programas sociales, la seguridad social y el desempeño de la economía en su conjunto.*” (CONEVAL, op, cit, pag, 96)

Como todas las evaluaciones, ésta tiene un conjunto de recomendaciones para mejorar la política social a los diversos actores involucrados. El CONEVAL hace recomendaciones generales al Poder Ejecutivo Federal, Estados y Municipios; especiales al Ejecutivo Federal y al H. Congreso de la Unión, especiales a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, en el área de educación, salud y programas sociales. De manera general al H. Congreso de la Unión le corresponde “Fomentar *un avance integral en el cumplimiento de derechos sociales*”.

Así los primeros resultados del SED presentan un largo camino en la búsqueda de la eficiencia, economía, eficacia y calidad en el empleo de los recursos públicos en la APF y para mejorar el impacto social del ejercicio del gasto público.

5.9.1 Desafíos de implementación de la gestión pública orientada a los resultados

El SED aún se encuentra en etapa de implementación. De acuerdo con la SHCP, son cinco los retos que aún debe sortear:

1. La calidad de las MIR de la evaluación de programas, políticas y del desempeño de las instituciones;
2. Respecto a la evaluación de programas, es necesario que las dependencias y entidades le den seguimiento a las recomendaciones, derivadas de las evaluaciones; así como se requiere el desarrollo de tecnologías y aplicaciones para el uso sistemático de la información proveniente de las evaluaciones;
3. Fortalecer la coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, en materia de evaluación del gasto federalizado, para definir indicadores estratégicos y de gestión, así como establecer las instancias técnicas independientes de las instituciones ejecutoras y fiscalizadoras del gasto a nivel local;
4. En materia de transparencia y rendición de cuentas, se permitirá el acceso de la Cámara de Diputados (comisiones legislativas y centros de estudios), así como de la ASF, a la información sobre las MIR de los programas presupuestarios; al seguimiento de los indicadores en el PEF y sobre las evaluaciones, sus resultados e implementación de las recomendaciones. Para las instancias de control y fiscalización de los estados (Contraloría Estatal y Auditoría Superior del Congreso Local), se permitirá el acceso a la información sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos.

5. Finalmente, se requiere fortalecer la coordinación institucional a nivel sectorial, aplicando las recomendaciones de las evaluaciones y a nivel específico, a través de la adecuación de las MIR, a partir de los resultados de las evaluaciones e incorporar el enfoque para resultados en las ROP.

Desde el punto de vista legislativo, el SED, arroja luz sobre el desempeño de las políticas públicas y la necesidad de adecuarlas para obtener resultados tangibles; para ello se requiere información de calidad, a partir de metodologías homogéneas y sistemas de información similares.

El SED despertó grandes expectativas, por lo que su mayor reto consiste en la generación de información oportuna y de calidad que le sea accesible a los tomadores de decisiones y permita mejorar el uso de los escasos recursos públicos. En el ámbito internacional existe un consenso sobre la necesidad de revisar en el largo plazo, los avances en materia de reformas presupuestarias; ni en cinco o diez años pueden esperarse resultados dramáticos porque la reforma se implementa en medio de instituciones que deben adaptarse a los requerimientos normativos y a su vez, influyen la velocidad, el ritmo y los resultados esperados. En este sentido el SED proveerá de información sobre resultados del presupuesto, pero las decisiones corresponden a los agentes cuyos márgenes de maniobra se encuentran circunscritos por elementos distintos a la tradicional elección económica entre eficiencia y eficacia.

5.9.2 El Programa de Escuelas de Calidad

El programa escuelas de calidad PEC es un programa prioritario que busca instituir en las escuelas públicas de educación básica y supervisiones de zona escolar o su equivalente, un Modelo de Gestión Educativo Estratégico.

Las escuelas y zonas que se incorporan al programa tienen apoyos académicos y financieros que les permiten fortalecer la aplicación de un modelo de gestión educativa estratégica.

El PEC define a una **“Escuela de Calidad”** como aquella que asume en colectivo la responsabilidad por los resultados de aprendizaje de todos sus alumnos, se compromete con la mejora continua del aprovechamiento escolar; un centro seguro y útil a su comunidad que cuenta con infraestructura, equipamiento y tecnología de vanguardia, contribuye con equidad al desarrollo integral de sus alumnos para que desarrollen competencias, habilidades y valores

para alcanzar una vida plena que permita una convivencia democrática, participación en el trabajo productivo y aprender a lo largo de su vida. En este caso se focaliza a la calidad educativa en componentes como la participación social, la mejora continua y el logro académico a través de la planeación estratégica.

El programa escuelas de calidad PEC nace como una iniciativa de reforma de la gestión institucional y escolar, que busca superar diversos obstáculos para el logro educativo, como son:

- El estrecho margen de la escuela para tomar decisiones.
- El desarrollo insuficiente de una cultura de planeación.
- La ausencia de evaluación externa de las escuelas.
- La ausencia de retroalimentación de información para mejorar su desempeño.
- Las condiciones poco propicias para el desarrollo de un liderazgo efectivo de los directores, supervisores y jefes de sector.
- La escasa vinculación entre los actores escolares.
- El ausentismo.
- El uso poco eficaz de los recursos disponibles en la escuela.
- La limitada participación social.
- La existencia de prácticas docentes rutinarias.
- Las deficiencias en infraestructura y equipamiento.

El Programa busca transformar el diseño de la política educativa de una formulación central que concentra todas las decisiones acerca de las prioridades, las estrategias, los recursos y su distribución, a un esquema que permita generar un modelo de gestión con enfoque estratégico desde la escuela hacia el sistema educativo que involucre a las autoridades responsables de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

Contempla la implementación del Modelo de Gestión Educativa Estratégica que incorpora como una de sus vertientes, la participación de los consejos escolares en los centros escolares. El PEC comenzó a operar en el año 2001 con los siguientes objetivos: Instituir en las escuelas públicas de educación básica beneficiadas por el Programa, un modelo de gestión con enfoque estratégico orientado a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes y la práctica docente, que atienda con equidad a la diversidad, apoyándose en un esquema de participación social, de cofinanciamiento, de transparencia y rendición de cuentas; con la finalidad de que puedan participar todas las escuelas públicas de educación básica, en todos sus niveles y modalidades, dando prioridad a:

- Escuelas ubicadas en las zonas urbano marginadas de media a muy alta marginación.
- Escuelas Indígenas.
- Escuela multigrado
- Escuelas que atienden a estudiantes con necesidades educativas especiales.
- Campamentos que atienden a niñas y niños migrantes.
- Centros comunitarios del CONAFE.
- Escuelas que no hayan acumulado más de cinco años de permanencia en el programa, en caso contrario la entidad federativa definirá una estrategia de apoyo.

Conforme a lo establecido en la Ley, existe diversa normatividad que se relaciona con la operación de los procesos del programa escuelas de calidad. Entre la más importante tenemos los siguientes ordenamientos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3o.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; artículo 38.
- Ley Federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.
- Ley General de Educación
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículos 1°, 75, 77 y 78.
- Disposiciones y lineamientos Generales de operación de las escuelas.
- Reglamento de las condiciones generales de los trabajadores de la SEP
- Plan Nacional de Desarrollo
- Programa Sectorial de Educación
- Alianza para la calidad de la educación.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009
- Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.
- Decreto de creación de la AFSEDF.
- Reglamento interior de la AFSEDF
- Acuerdo número 455 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad. 31 diciembre 2008. Reglas de operación

La administración del PEC es responsabilidad de las secretarías estatales de educación, bajo lineamientos y mecanismos de supervisión definidos por el Gobierno Federal.

La Secretaría de Educación Pública proporciona recursos a las entidades mediante una modalidad de financiamiento concurrente en el que las entidades deben destinar recursos estatales como contrapartida a recursos federales.

Por lo tanto para participar en el programa se necesita:

- Inscribirse voluntariamente, una vez que haya sido publicada la convocatoria del ciclo escolar correspondiente.
- Capacitarse para elaborar su planeación estratégica.
- Presentar su propuesta de Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE) o su equivalente y del Plan Anual de Trabajo (PAT) al Comité Dictaminador de la entidad.

Al respecto, es importante considerar lo siguiente:

- Las escuelas participantes en el proceso de dictaminación, recibirán notificación oficial de su resultado.
- La reincorporación de las escuelas será realizada con base en el grado de cumplimiento de las metas propuestas en su PAT y relacionadas con los objetivos de su PETE o su equivalente. Las escuelas que busquen su reincorporación, que no hayan comprobado los recursos otorgados en el ciclo escolar anterior, no podrán ser susceptibles de recibir recursos del Programa.

La Coordinación Estatal del Programa en cada entidad federativa es responsable de asegurar que las escuelas de educación básica, principalmente las consideradas prioritarias para su atención, cuenten con la mayor y mejor información sobre:

- Los beneficios que les otorga el Programa y las responsabilidades que contraen al ser incorporadas.
- Los requisitos para participar.
- Los contenidos y fechas de la capacitación que requieren, para la elaboración de su Plan Estratégico.
- El Sistema de Información del Programa Escuelas de Calidad, como herramienta para el monitoreo y seguimiento de las acciones de mejora comprometidas, así como para la transparencia y rendición de cuentas.

Por tanto los directores de escuelas, maestros y padres de familia en escuelas PEC trabajan en equipo para elaborar planes de mejoramiento escolar, los cuales incluyen un diagnóstico de los problemas y necesidades de la escuela, objetivos específicos de mejora y un plan anual de trabajo. Una vez que las escuelas son seleccionadas para participar en el PEC, éstas reciben fondos del gobierno estatal para poner su plan en marcha. Además las escuelas tienen acceso a financiamiento adicional a través de un programa de incentivos en el que las aportaciones a las escuelas por parte de gobiernos municipales o de la propia comunidad son complementadas con recursos de los fideicomisos estatales de escuelas de calidad.

Las escuelas PEC fueron seleccionadas de acuerdo con un proceso que tiene varias etapas:

- En una etapa inicial, las secretarías estatales de educación designan a las escuelas que cumplen ciertas condiciones para participar en el PEC. Durante el primer año del programa, la posibilidad de participar se limitaba a escuelas primarias situadas en zonas urbanas pobres. Durante los años siguientes se ampliaron los criterios para incluir escuelas secundarias en zonas rurales y urbanas pobres, así como escuelas para estudiantes indígenas.
- Los directores y maestros de las escuelas que pueden participar en el programa y que están interesados en hacerlo, reciben capacitación sobre como elaborar su plan de mejora escolar.
- Los directores, maestros y padres de familia de las escuelas que pueden participar en el PEC elaboran sus planes de mejoramiento escolar y lo presentan a las secretarías estatales de educación
- Los comités designados por las secretarías estatales de educación revisan los planes y envían un dictamen a la secretaría estatal.
- Las secretarías de educación estatales seleccionan, con base en los dictámenes a las escuelas que participaran en el PEC.

5.9.3 El Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE)

Es la herramienta que sirve como medio para iniciar los procesos de transformación escolar. Permite a los actores educativos contar con un panorama general de las grandes líneas de trabajo y los resultados por alcanzar en el mediano plazo, establece el referente estratégico base para la escuela, en términos del alcance máximo de los propósitos y compromisos bajo su responsabilidad, considerando su propia programación y presupuestación. El PETE concreta su operación en el corto plazo en un Programa Anual de Trabajo (PAT) que especifica las acciones a realizar en un ciclo escolar. # Los contenidos de la planeación que realizan las escuelas van enfocados a: fortalecer la práctica pedagógica en función de las necesidades educativas de los alumnos para mejorar su logro académico; mejorar la organización, administración y formas de vinculación de la escuela con la comunidad.

El PAT refleja la operación anual de la escuela, concentra las metas y actividades que se realizarán en un ciclo escolar para dar cumplimiento a los objetivos, a la misión y a la visión de la escuela. Se elabora de acuerdo con el PETE.

El PAT es un documento vivo que debe ser consultado permanentemente para la planeación del aula, para la organización y la administración del día a día, dando las pautas para diferenciar aquellas actividades que se realizan de manera rutinaria, para obtener un mejoramiento de la institución.

Por lo tanto la distribución de los recursos que se destinan a las entidades federativas para las escuelas PEC, se hace de la siguiente forma:

- ✓ La SEP mediante el Fideicomiso Nacional para Escuelas de Calidad, transfiere a las entidades federativas a través de sus respectivos Fideicomisos Estatales, los recursos correspondientes en la proporción que represente su población de 4 a 14 años respecto del total nacional, de conformidad con la información vigente del INEGI.
- ✓ Por cada peso que aporta el gobierno del estado a su Fideicomiso Estatal, la SEP aporta al mismo, tres pesos (es decir 3 a 1), teniendo como límite lo que determinen las Reglas de Operación.

- ✓ Los recursos del PEC son adicionales y complementarios a los que proporcionan los programas federales, estatales y municipales vigentes destinados a infraestructura y operación de los planteles escolares; en ningún caso sustituyen a los recursos regulares dirigidos a estos fines.
- ✓ Los recursos del Programa destinados a apoyar a las escuelas beneficiadas son administrados por la SEP, a través del Fideicomiso Nacional, por la unidad responsable en cada entidad, a través de su Fideicomiso Estatal y por las propias escuelas.

Asignación de recursos por estado para el ciclo escolar 2004-2005.

Entidad	Población	%	Aportación Estatal	Aportación Federal	Recursos totales por Fideicomiso Estatal
Aguascalientes	225,907	1.03	\$4,105,029.67	\$12,315,089.00	\$16,420,118.67
Baja California	487,089	2.22	\$8,847,734.00	\$26,543,202.00	\$35,390,936.00
Baja California Sur	89,231	0.41	\$1,634,041.00	\$4,902,123.00	\$6,536,164.00
Campeche	163,336	0.74	\$2,949,244.67	\$8,847,734.00	\$11,796,978.67
Coahuila	491,887	2.24	\$8,927,443.33	\$26,782,330.00	\$35,709,773.33
Colima	114,587	0.52	\$2,072,442.33	\$6,217,327.00	\$8,289,769.33
Chiapas	1,007,341	4.59	\$18,293,287.67	\$54,879,863.00	\$73,173,150.67
Chihuahua	648,600	2.96	\$11,796,978.67	\$35,390,936.00	\$47,187,914.67
Distrito Federal	1,507,080	6.87	\$27,380,149.33	\$82,140,448.00	\$109,520,597.33
Durango	349,427	1.59	\$6,336,890.68	\$19,010,672.00	\$25,347,562.68
Guanajuato	1,142,354	5.20	\$20,724,422.00	\$62,173,266.00	\$82,897,688.00
Guerrero	806,021	3.67	\$14,626,659.33	\$43,879,978.00	\$58,506,637.33
Hidalgo	549,208	2.50	\$9,963,664.33	\$29,890,993.00	\$39,854,657.33
Jalisco	1,429,083	6.51	\$25,945,382.00	\$77,836,146.00	\$103,781,528.00

México	2,810,601	12.80	\$51,013,961.00	\$153,041,883.00	\$204,055,844.00
Michoacán	990,769	4.51	\$17,974,450.33	\$53,923,351.00	\$71,897,801.33
Morelos	339,591	1.55	\$6,177,472.00	\$18,532,416.00	\$24,709,888.00
Nayarit	215,231	0.98	\$3,905,756.33	\$11,717,269.00	\$15,623,025.33
Nuevo León	740,965	3.38	\$13,470,874.33	\$40,412,623.00	\$53,883,497.33
Oaxaca	902,381	4.11	\$16,380,264.33	\$49,140,793.00	\$65,521,057.33
Puebla	1,224,369	5.58	\$22,238,898.67	\$66,716,696.00	\$88,955,594.67
Querétaro	338,625	1.54	\$6,137,617.33	\$18,412,852.00	\$24,550,469.33
Quintana Roo	195,729	0.89	\$3,547,064.67	\$10,641,194.00	\$14,188,258.67
San Luis Potosí	568,171	2.59	\$10,322,356.33	\$30,967,069.00	\$41,289,425.33
Sinaloa	576,145	2.63	\$10,481,775.00	\$31,445,325.00	\$41,927,100.00
Sonora	474,549	2.16	\$8,608,606.00	\$25,825,818.00	\$34,434,424.00
Tabasco	457,469	2.08	\$8,289,768.67	\$24,869,306.00	\$33,159,074.67
Tamaulipas	564,861	2.57	\$10,242,647.00	\$30,727,941.00	\$40,970,588.00
Tlaxcala	226,413	1.03	\$4,105,029.67	\$12,315,089.00	\$16,420,118.67
Veracruz	1,610,002	7.34	\$29,253,318.33	\$87,759,955.00	\$117,013,273.33
Yucatán	369,186	1.68	\$6,695,582.33	\$20,086,747.00	\$26,782,329.33
Zacatecas	335,608	1.53	\$6,097,762.67	\$18,293,288.00	\$24,391,050.67
Suma de Aportaciones			\$398,546,574.00	\$1,195,639,722.00	\$1,594,186,296.00

Fuente: Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación del Programa Escuelas de Calidad. Ciclo escolar 2004-2005.

Las escuelas seleccionadas tienen la posibilidad de permanecer en el PEC durante cinco años, siempre y cuando presenten informes anuales describiendo sus avances y el destino de los fondos proporcionados por el PEC. Un número reducido de escuelas ha sido expulsado del programa o lo ha abandonado voluntariamente; Incluso algunas escuelas que han desertado retoman el proyecto más adelante.

Si se analiza la propuesta del Programa Escuelas de Calidad (PEC) en el contexto de las iniciativas llevadas a cabo en México para mejorar la calidad de la educación que se imparte en las escuelas públicas de educación básica, resulta sin duda alguna, un planteamiento de carácter innovador, no sólo por la estrategia descentralizadora en la toma de decisiones a nivel estatal, municipal, escolar y social, sino principalmente por el “empoderamiento” que se le otorga a las escuelas para liderar sus propios procesos de transformación y mejora de la calidad.

De esta manera el PEC articula los tres grandes ejes de política educativa del PNE: equidad, calidad y mejora de la gestión. Se trata por tanto, no de un programa aislado para atender la calidad, sino de uno que busca hacerlo sin descuidar la problemática de la equidad en el acceso a una educación relevante y de una propuesta programática que impacta sobre la gestión educativa, tanto en el nivel de la política central, como en los estados y fundamentalmente, en los procesos de gestión escolar.

Sin embargo, todo cambio sugerido en una política educativa, como el que propone el Programa Escuelas de Calidad, requiere un período de maduración, pues no es posible esperar resultados de mejora en el aprendizaje de los estudiantes de manera inmediata. Lo que sí es esperable es identificar mejoras en los ambientes de aprendizaje de las escuelas, más aún cuando se trata de otorgar incentivos para la mejora de escuelas que -de origen- tienen resultados de aprendizaje deficientes y condiciones de alta marginación.

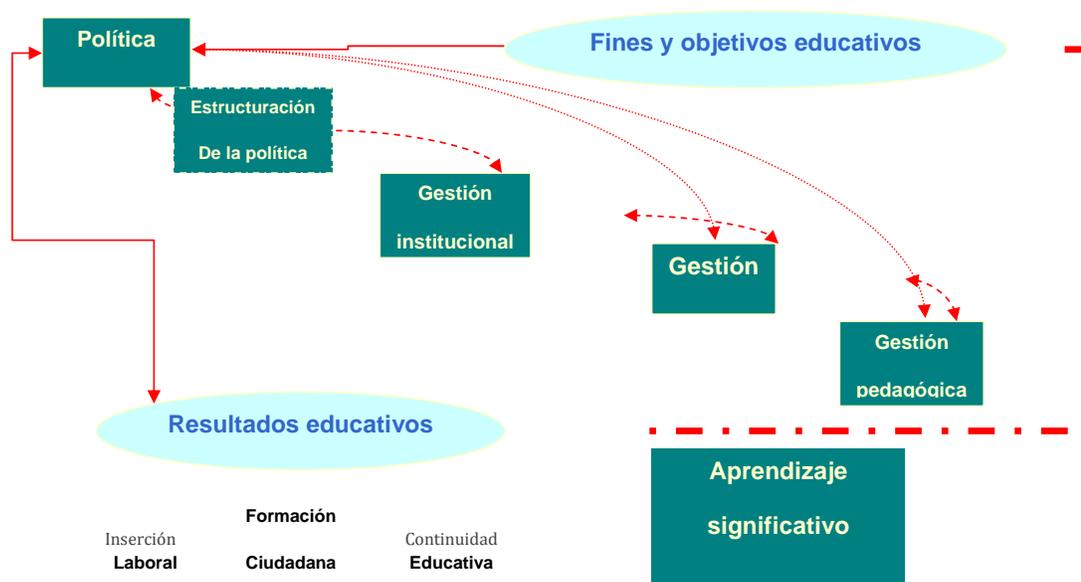
Existen una serie de supuestos que sostienen la lógica interna de generación de efectos graduales en el Programa y que -se asume- impactarán en una mejora de la calidad de los aprendizajes de los educandos; Es decir, sería esperable que la transferencia de las decisiones y los recursos a las escuelas –a diferencia de la toma de decisiones en cascada de arriba hacia abajo, en la cual se pierde mucho de la esencia de los esfuerzos cuando se pasa de un nivel de la estructura a otro hasta llegar a la escuela- genere mayor eficiencia, mayor participación democrática, corresponsabilidad, renovados y efectivos mecanismos de gestión, generación de nuevos recursos, mejoras en el clima organizacional, y por tanto mejores resultados educativos.

La consolidación de los equipos nacionales y estatales a cargo de su puesta en marcha, aunado al logro de metas graduales de mejora en la gestión a nivel intergubernamental, intra-institucional y escolar, permitirán que ese primer impulso innovador que caracterizó el Programa durante su lanzamiento, se refuerce y madure en el tiempo hacia el logro de los objetivos de largo plazo.

Por lo tanto la puesta en marcha del Programa Escuelas de Calidad, apuesta a un cambio en la cultura institucional y en las formas de gestión, planeación y control de la administración en su relación con las escuelas, además de un cambio en las propias escuelas y en su relación con el entorno. Y es a partir de lo anterior que la búsqueda sustantiva propuesta ha de llegar hacia la generación de cambios relevantes en las formas de hacer la política educativa y de instrumentarla en todo el país, cambios en la forma de definir la información pertinente para el diseño y seguimiento del sistema educativo y de usar esa información para la mejora del sistema, de hacer un uso eficiente de los recursos que se asignan a la educación, de aceptar – y hasta provocar– la crítica para mejorar.

El modelo creado a partir del PEC hace referencia a los diversos niveles de gestión que atraviesa el Programa y sirve tanto para percibir sus cambios más significativos en los respectivos niveles de gestión, como para planear la manera más eficiente de operar a futuro. Durante la realización de las diversas evaluaciones externas se ha profundizado en estos niveles de gestión, desde la inserción del PEC en la política educativa, hasta la estructuración de la política, que consiste propiamente en determinar los niveles que es necesario activar para generar estándares óptimos de gestión institucional, escolar y pedagógica, tal como se observa en la siguiente figura:

Figura 10



En este sentido, la primera evaluación externa del PEC siguió dos vías paralelas. Una primera vía, abordó los principales fundamentos en política educativa —tanto a nivel nacional como internacional— del modelo propuesto por el Programa.

La otra vía, con base en el análisis de los modelos internacionales que han tenido propósitos similares y las experiencias nacionales en gestión escolar, se enmarcó el análisis del PEC como diseño e instrumentación de una política pública. En este sentido, era necesario explicitar los principales supuestos y sustentos del modelo PEC, e identificar si esta noción era uniforme entre todos los actores involucrados.

Asimismo se analizó la congruencia entre objetivos del programa y entre éstos y las metas propuestas, la consistencia con las estrategias planteadas, su apego a la normatividad y los problemas de instrumentación enfrentados en sus primeros meses de operación.

Estos insumos, permitieron contradecir falsas ideas iniciales sobre la operatividad del Programa, así como críticas infundadas que podían mermar el impulso inicial del mismo, principalmente sobre el rechazo de las escuelas a ser evaluadas y al escaso compromiso de entrega de resultados, a la imposibilidad de apoyarse en las estructuras tradicionales del sector, al despilfarro de los recursos.

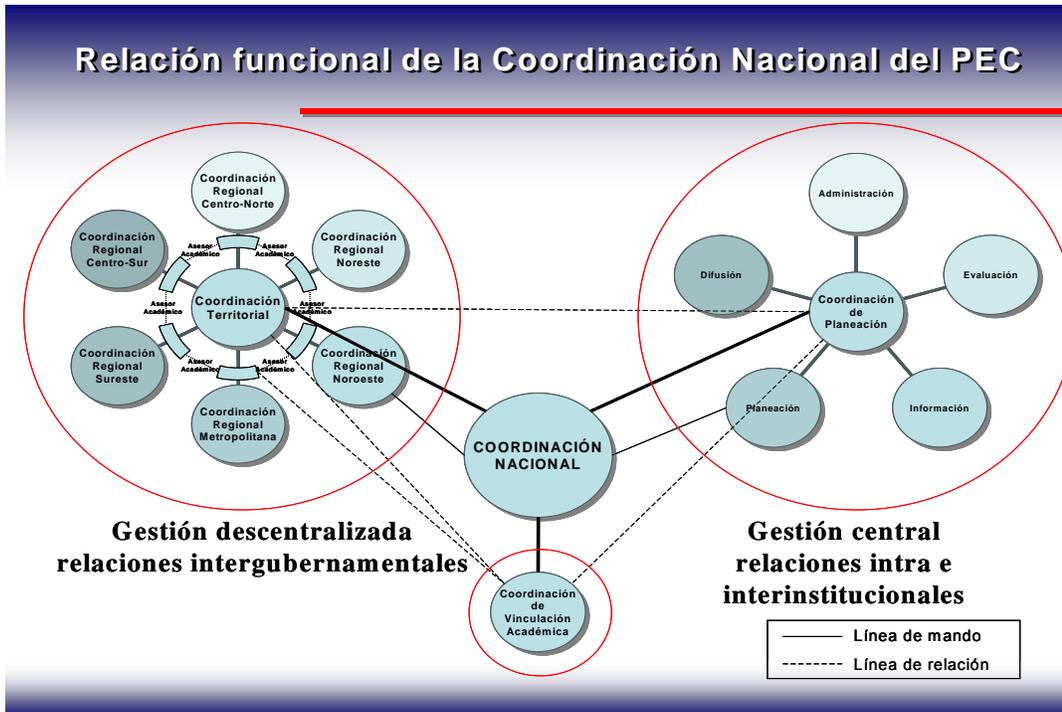
Desde un inicio la intención del Gobierno Federal fue que la implementación del PEC fuera objeto permanente de evaluaciones externas y que los resultados de estos estudios fueran un insumo para adaptar el diseño y operación del programa.

El PEC ha reportado resultados exitosos en el corto plazo que tiene de su concepción, en términos de mejoras en la gestión institucional, pedagógica y escolar -tanto de los cuerpos técnicos de educación estatales como de las propias escuelas beneficiadas-, eficacia y eficiencia en la asignación de recursos a las escuelas, así como la destreza desarrollada en el ejercicio de la planeación, la auto-evaluación, el fortalecimiento de funciones directivo-docentes, la activación de cuerpos colegiados a nivel de la comunidad escolar, la rendición de cuentas y el desarrollo de mejores prácticas en las casi 20,000 escuelas atendidas hasta este ciclo escolar 2004-2005. Es por ello que resulta congruente que se busque fortalecer y consolidar sus acciones estratégicas; favorecer un proceso de sinergia con los otros programas que desarrolla la Subsecretaría y definir cuáles son los lineamientos de política del PEC plausibles de ser generalizables; todo ello con miras hacia su institucionalización como política pública.

El reto consiste en construir un modelo de gestión en la educación básica, a partir de la articulación de los diferentes programas de esta Dirección General, de los demás proyectos y acciones de política educacional de la Subsecretaría y el fortalecimiento de Escuelas de Calidad, así como contribuir al desarrollo de iniciativas estatales en gestión, que propicien mejores condiciones organizativas para la apropiación y cumplimiento de los propósitos de este nivel¹⁷. Se esperaría que el modelo sea aplicado para la planeación escolar en el próximo ciclo escolar 2005 – 2006.

En este sentido, la gráfica siguiente esquematiza la relación funcional de la CNPEC y las Coordinaciones que dependían jerárquicamente de ella; es decir, la Coordinación Territorial con sus Coordinaciones Regionales y Asesores Académicos, la Coordinación de Vinculación Académica y la Coordinación de Planeación, así como los niveles de relación entre ellas.

¹⁷ Para avanzar en la atención de estos retos se ha constituido la Dirección de Gestión en Educación Básica al interior de esta Dirección.



Fuente: Información 2003 proporcionada por la CNPEC.

Sin embargo, con el objeto de consolidar la propuesta PEC en el marco de una visión de articulación, con otros programas de generalización del modelo y por tanto, de institucionalización de sus planteamientos en el marco de una política pública de largo plazo, se han realizado algunos cambios en la estructura de la CNPEC para el ciclo escolar 2004-2005.

Estos cambios se han efectuado con el objeto de alinear dicha estructura para responder a los procesos de transformación que enfrentan las escuelas PEC Y, en general, en el trabajo con todas las escuelas públicas de educación básica, propiciando así un cambio en las formas de gestión, planeación y control de la administración y su relación con las escuelas.

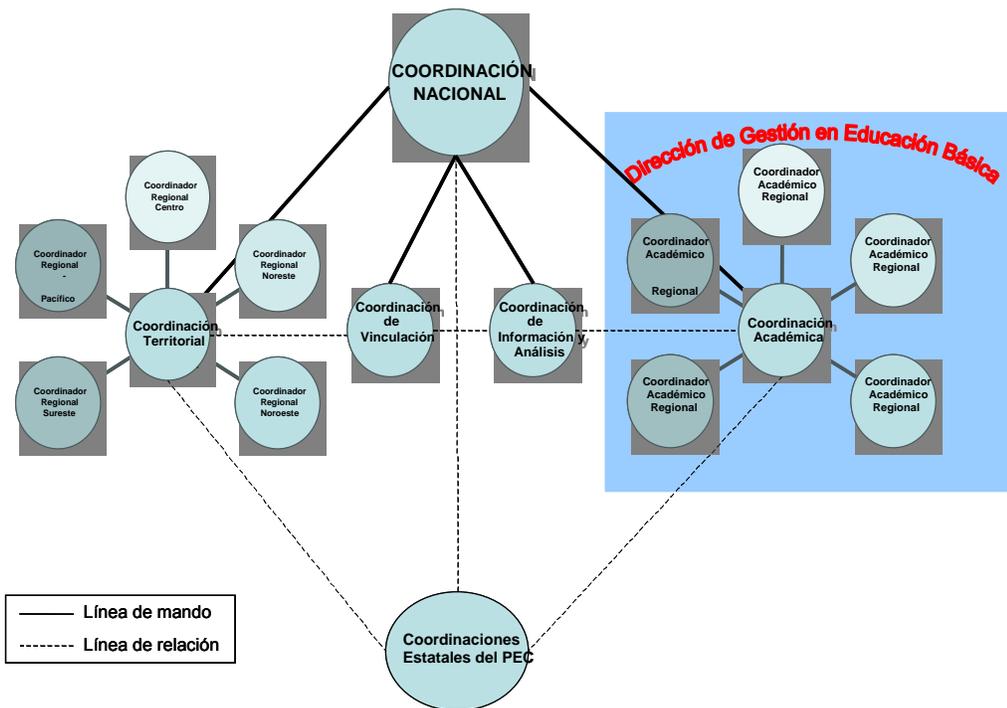
Los principales cambios han consistido en la creación de las Coordinaciones Académica y de Información y Análisis, así como la reorientación de algunas funciones de la Coordinación de Vinculación y Territorial. Cabe destacar que las funciones de planeación, evaluación, difusión y administración desarrolladas por la Coordinación de Planeación, han pasado a depender

directamente de la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, mientras que las labores de administración de la información son asumidas ahora por la Coordinación de Información y Análisis

La gráfica que se presenta a continuación resume esta lógica de operación del Programa:

Figura 11

Relación Funcional de la Coordinación Nacional del PEC, 2004-2005.



Fuente: Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa. Coordinación Nacional del Programa Escuelas de Calidad.

En síntesis, es posible observar que se mantiene el mismo esquema descentralizado de años anteriores y el sistema de organización por regiones; sin embargo, la reestructuración hace énfasis en la consolidación de procesos ya iniciados que pretenden hacerse extensivos al resto de programas que opera la Dirección;

Es decir, el fortalecimiento y alineamiento del componente de desarrollo académico hacia los equipos estatales, personal de apoyo y escolar; la sistematización analítica de experiencias y la generación de un sistema de información que proporcione análisis oportunos a los usuarios que permitan la generación e intercambio de conocimiento a través del fomento de redes de

aprendizaje; así como la institucionalización del proceso de planeación y seguimiento de los avances de las políticas, vía la planeación estratégica.

Asimismo, es destacable que uno de los pilares sobre los que se sustenta el Programa Escuelas de Calidad se fundamenta en las redes de Coordinación a nivel intergubernamental, inter e intrainstitucional. Así se pueden identificar diferentes niveles de intercambio que atraviesan la operación del Programa, tanto en la descentralización de las decisiones y el uso de los recursos, como en los intercambios de información, capacitación y/o apoyos.

En un esfuerzo de simplificación que permita señalar los niveles de coordinación requeridos se pueden identificar los siguientes:

- Entre la Federación y las entidades federativas,
- entre la Coordinación Nacional y otras instancias de la SEP.,
- entre la Coordinación Nacional y otras dependencias gubernamentales,
- entre la Coordinación Nacional y las coordinaciones estatales,
- entre las coordinaciones estatales y otras instancias de las secretarías de educación o institutos de educación de sus estados,
- entre las coordinaciones estatales y otras dependencias gubernamentales,
- entre las coordinaciones estatales y la estructura tradicional de la administración estatal escolar (jefes de sector, supervisores, inspectores, asesores técnico pedagógicos, etc.),
- entre las coordinaciones estatales y las escuelas, etc.

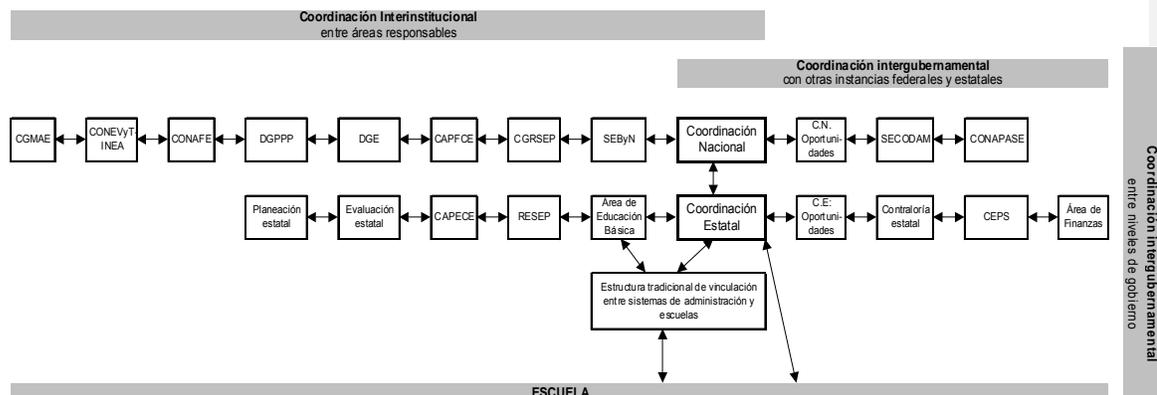
Al interior de las escuelas se agregarían al menos las siguientes:

- Entre el directivo de la escuela y la Coordinación Estatal,
- entre docentes y directivos con el equipo académico estatal,
- entre docentes y directivos con la estructura tradicional del sector (supervisores, asesores técnico-pedagógicos, etc.),
- entre la planta docente y el directivo de cada escuela,
- entre docentes y directivos con padres de familia,
- entre docentes, directivos, alumnos y padres de familia con gobiernos municipales,
- entre docentes, directivos, alumnos y padres de familia con iniciativa privada y comunidad, etc.

Así, el esquema de relaciones intergubernamentales que se expresa en la siguiente figura, busca recuperar el primer listado de interacciones, coordinación e intercambios en los niveles mencionados, a fin de dar cuenta de la articulación de esfuerzos que se ha venido realizando - durante estos cuatro años de operación- entre un gran conjunto de actores que intervienen, directa o indirectamente en la implementación del Programa.

Figura 12

Relaciones y niveles de coordinación intergubernamental e interinstitucional que establecen las diferentes instancias federales y estatales del PEC.



Finalmente, cabe destacar que de acuerdo a las Reglas de Operación del Programa, es posible observar que se han previsto un conjunto de funciones que han de desempeñar diversas instancias con la finalidad de identificar y difundir las prácticas innovadoras eficaces en las escuelas, así como la operación de un sistema de información que proporcione la retroalimentación necesaria para la toma de decisiones oportuna y adecuada.

En este sentido, vale la pena mencionar que no resulta suficiente la detección y recuperación de dicha información -sin restar el valor de la experiencia y la necesidad de su difusión-, pues ésta quedaría como un hecho meramente anecdótico en ciertas circunstancias particulares identificadas, o peor aún, poco o nada conocidas.

Es imprescindible que esta información sea tratada y procesada, con la finalidad de generar verdaderas “evidencias” de mejora y transformación escolar, de tal manera que sea posible sostener las cadenas de causalidades que se establecen entre mejora de la gestión y aprendizaje de los educandos, a través de eslabones probados rigurosa y sistemáticamente; de ser posible, de manera controlada, con el objeto de brindar insumos relevantes en el campo práctico y del conocimiento, capaces de ser adaptados y/o replicados en similares condiciones.

En este contexto, a continuación se presenta un marco conceptual que da luces al respecto de la línea de la definición de políticas públicas basadas en evidencia, la importancia y requisitos que debe cumplir una evidencia, así como las principales bondades y dificultades de este planteamiento, a fin de ir delineando algunas vías de abordaje que puedan ser aplicadas al Programa Escuelas de Calidad.

5.9.4 Evaluación del Programa PEC

En los cuatro años de operación del Programa se ha logrado que las metas de acción sean alcanzadas en un 149%, 98%, 123% y 97% respectivamente. En este mismo periodo se observó un crecimiento de cobertura en el nivel nacional de 800%, considerando el número total de escuelas beneficiadas, mientras que el crecimiento del segundo al tercer año de operación fue del orden del 56%, y de PEC III a PEC IV el incremento fue de 31% más de escuelas.

Con la presentación de estas cifras queda claro el importante ritmo de crecimiento del Programa hacia el logro de la meta sexenal de 35,000 escuelas PEC y el cumplimiento de gran parte de las expectativas establecidas en sus metas de operación; sin embargo, será necesario prever mecanismos de seguimiento directo a todas las escuelas, de tal manera que el ritmo de crecimiento esperado pueda cumplirse conforme a los estándares establecidos, sobre todo para el próximo ciclo escolar 2005-2006, en el que se requiere un crecimiento del 59% -similar al de PEC II a PEC III- más aún tomando en consideración que se tendrán escuelas multigrado, campamentos de migrantes y centros comunitarios CONAFE que requerirán un especial apoyo inicial.

El porcentaje de cobertura en número de escuelas beneficiadas del Programa respecto al total nacional ha pasado de 6% durante los dos primeros años de operación, a un 8% en el tercer año y de 10% en el cuarto año, lo cual indica que el nivel de participación de este Programa en la educación básica en México, ha tomado un papel importante para el desarrollo de la misma.

Las modalidades escolares que más resaltan su participación a nivel nacional y que han sufrido evoluciones importantes son la educación especial, primaria general y telesecundarias con participaciones del 43%, 14% y 21% respectivamente, en el cuarto año de operación.

Con respecto a la procedencia urbana o rural de las escuelas beneficiadas en el PEC II, se observó que la mayoría de las mismas -69%- proceden de zonas consideradas urbanas, sin embargo es destacable el 31% restante perteneciente a las escuelas rurales con rezago educativo. Para el PEC III la tendencia fue similar que en PEC II, con un 70% de zonas urbanas y el 30% restante en zonas rurales. Mientras que en PEC IV crece el porcentaje de las que proceden de zonas rurales, ya que ahora representan el 34%, pasando de esta forma las escuelas de zonas urbanas a 66%. El crecimiento de incorporación tanto de procedencia urbana como rural, fue por encima del 31%, sin embargo, el crecimiento en el número total de escuelas de procedencia rural fue más alto que en de las zonas urbanas, esto es 25% y 45% respectivamente. Además, las entidades que mantuvieron el 50% de atención durante todo el periodo hacia escuelas rurales, fueron Hidalgo y Querétaro con un 55% y 61%.

El PEC ha logrado apoyar escuelas en el 100% de los municipios de algunos estados de la República. Para el PEC IV fueron 9 entidades federativas las que lograron esta cobertura municipal: Baja California Sur, Baja California, Campeche, Distrito Federal, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa y Tabasco. Cabe destacar que poco más del 68% del total de municipios a nivel nacional cuentan con presencia del Programa en sus escuelas, en tanto que un 56% y 65% de aquellos municipios con altos niveles de marginación en el país, acceden actualmente a recursos y asesoría provenientes del PEC.

Con respecto al nivel de marginación de estos municipios atendidos por el Programa, el 49% son municipios con “muy alto” o “alto” nivel de marginación, el 21% siguiente tienen un nivel medio de marginación, mientras que el 30% restante presentan “bajos” o “muy bajos” índices de marginación.

De esta manera el Programa ha avanzado de manera considerable hacia aquellas escuelas ubicadas en localidades de mayor marginación en el contexto nacional, favoreciendo con ello la posibilidad de romper con el circuito de rezago educativo y marginación en estas localidades. Los esfuerzos adicionales que realice la CNPEC para garantizar que el Programa llegue a las escuelas con poblaciones en desventaja, nunca serán infructuosos.

Siguiendo la tendencia de crecimiento con respecto a las escuelas beneficiadas, el número de alumnos, directivos y docentes que están participando en el PEC también se ha incrementado en tasas mayores a 500%, tomando en cuenta la evolución del primer al cuarto año de operación.

En cuanto a las metas de transferencia de recursos federales, se tiene que el porcentaje de cumplimiento para PEC I, PEC II, PEC III Y PEC IV cumplió con la meta establecida, cubriendo el 100%, 97%, 109% y 115% respectivamente. Con respecto a las aportaciones estatales, es importante señalar que para PEC III, las entidades que no cumplieron con los depósitos de la meta establecida en Reglas de Operación fueron Aguascalientes, Guerrero, Chiapas, México, Oaxaca y Tlaxcala. Mientras que el resto de los estados sobrepasaron el 100% de la meta establecida, sobresaliendo Distrito Federal, Michoacán, Morelos y Zacatecas con porcentajes de 131%, 149%, 190% y 120% respectivamente. Para PEC IV, la mayoría de las entidades federativas cumplieron con sus depósitos al 100% y en algunos casos excedieron, sin embargo estados como Chiapas, Estado de México, Guerrero, Oaxaca aún se encuentra en trámite la transferencia de recursos, mientras el único estado que aún no ha realizado ningún depósito es Veracruz.

En términos de porcentaje de participación en las aportaciones de recursos adicionales, los padres de familia, los ayuntamientos y el sector privado han jugado un papel importante en la generación de recursos para que el Programa logre alcanzar las metas establecidas en sus Reglas de Operación.

Conclusión

6.- Conclusión

En conclusión, el sistema de Evaluación del Desempeño como Política Pública de Asignación de los Recursos Públicos en México, nos muestra un panorama en el cual es necesario reconstruir la unidad estructural y operativa del gobierno, integrar sus leyes, volver coherentes sus políticas y programas, asegurar que sus funcionarios actúen en línea con los objetivos y lineamientos de la autoridad, pues sin un gobierno conjuntado, integrado y coherente no hay acción de gobierno, la cual exige claridad en objetivos y eficacia en resultados. Son entonces relevantes la gestión organizacional y la transversalidad como instrumentos administrativos para contribuir a la reconstrucción del gobierno como un haz de fuerzas, enfocado y eficaz. Es también disciplinaria y administrativamente relevante el programa intelectual de un gobierno conjuntado y del Estado como un todo para superar la hipertrofia y división de los órganos, funciones e instrumentos que caracterizan al aparato de gobierno y perjudican la eficacia directiva del gobierno. Sin embargo, debido a la transformación de la economía en un sentido y alcance global, a la democratización de los regímenes políticos y a la afirmación de la autonomía de las personas y las organizaciones sociales, los problemas contemporáneos de la vida social para ser resueltos requieren más recursos que los extraordinarios (leyes, coacción, información, hacienda pública, capital humano...) que posee el gobierno de un Estado territorial y nacional.

El gobierno integrado, coordinado, orgánico en todas sus piezas es necesario pero insuficiente, es de gran valor social pero de alcance limitado. La transversalidad no es entonces únicamente un dispositivo administrativo intra o intergubernamental, sino un modo o instrumento directivo nuevo, un instrumento de gobierno, un atributo esencial de la nueva gobernanza pública, la cual se extiende más allá de la frontera de la maquinaria del gobierno y abarca (además de exigir) la corresponsabilidad social, su actividad y compromiso.

En corolario, las políticas públicas de la nueva gobernanza son transversales desde el momento de su análisis y diseño y no sólo transversales en el momento administrativo de su implementación. En este sentido, se pudo observar que en la administración pública mexicana se están sentando las bases para una incorporación de los principios que permitan el fortalecimiento de una GpR en el ámbito Federal.

Los cambios en la legislación federal en la materia señalan la obligatoriedad para que todas las autoridades locales transparenten el uso de los recursos públicos e informen sobre los resultados e impactos que las acciones de gobierno tienen sobre el bienestar de la población.

El fortalecimiento de las capacidades de gestión en materias financiera, de planeación, así como de evaluación, son aspectos claves para que el gobierno asegure mayor éxito en la creación de valor público y en la satisfacción de las demandas de la población, la cual exige que la prestación de los servicios públicos se lleve a cabo con prontitud, eficacia y transparencia.

En cuanto a la presente administración federal, se reconoce el interés gubernamental por avanzar hacia una gestión para resultados con impacto social. Su institucionalización en el Estado mexicano y en especial en las entidades federativas implicará que la cultura de gestión y la política debe cambiar en México; con lo cual, podría existir una gestión más responsable y que valora la búsqueda del impacto social y con ello del desarrollo.

La introducción del SED y del PbR son aportaciones significativas que contribuirán a aportar elementos que ayuden a los gobiernos a detectar errores en la instrumentación de sus programas y corregir sus políticas en el marco de sus ámbitos de autoridad y en atención a sus esquemas de planeación, considerando la coordinación con las autoridades federales.

Sin embargo, se ha podido apreciar que se requiere de un enorme esfuerzo que integre no sólo recursos públicos, sino inversión en voluntad, iniciativa, liderazgo político y sobre todo, en el cambio de cultura y de enfoque hacia la creación de resultados. Con base en esta propuesta, se plantea en las entidades federativas, como primer término, el inicio de una gestión para resultados, factor esencial para el logro de todos los procesos de cambio y modernización estatal.

En esta vertiente, la GpR fomenta una cultura organizacional que orienta la gestión a resultados de impacto para la comunidad. De esta manera, la voluntad y visión del servidor público es fundamental para sostener este cambio. En términos del ejercicio presupuestario, el cambio que se propone parte de modificar la distribución de recursos de un modelo incrementalista (tradicional) a uno con orientación a beneficios sociales. Este rediseño se complementará en la medida en que los gobiernos estatales fomenten, como inicio en su gobierno, una gestión orientada a resultados. Por lo tanto, la presupuestación se enlaza con la cultura organizacional y directiva que se establece en un GpR, donde los recursos estatales se ejercen con base en los resultados obtenidos y se distribuyen bajo el mismo criterio. La esencia principal del SED en un contexto federal son sus componentes de evaluación de programas-políticas públicas y el desempeño de las instituciones. En un contexto se establece el primer componente como la opción para la entidad federativa en mejorar el desempeño de sus programas públicos mediante diversos elementos científicos.

Parte de ello es la naturaleza del cambio, el fomentar un nuevo gobierno estatal con procesos de planeación-presupuestación y evaluación del desempeño acorde a las nuevas tendencias mundiales y a la participación científica. En este sentido, se abre la posibilidad de un cambio en la manera de ejercer lo público. En otros términos, los elementos metodológicos del SED (MML, MIR) en un nivel Federal, se establecen como la opción para fomentar un rediseño administrativo en busca de resultados, es decir, el diseñar correctamente los programas estatales y sectoriales. Dado el peso específico de los municipios en la asignación y gasto público, este diseño administrativo debe tenerlos en cuenta como una agenda inmediata a ejecutar.

La importancia y los retos institucionales de la evaluación del desempeño en México dentro de un contexto. Las razones principales para evaluar el papel de los gobiernos y de sus políticas se asocian en términos de que es una condición previa a cualquier esfuerzo de racionalización de la gestión; en otras palabras, la evaluación fundamentada con un enfoque integral y transversal permite la transparencia, monitorea los rendimientos organizacionales y sobre todo permite evitar y reducir la corrupción imperante en la gestión local. No obstante, a pesar de estas ventajas, los procesos de evaluación no se han institucionalizado en los municipios mexicanos y en la actualidad se concibe promover un mayor impacto en las políticas locales hacia la competitividad y el bienestar.

En este sentido, se pudo definir que en la actualidad, México cuenta con la institucionalización jurídica de mecanismos de evaluación en los tres órdenes de gobierno. Por lo tanto, inicia el reto para las entidades federativas en rediseñar su gestión, adecuar la normatividad local y por supuesto, institucionalizar efectivamente una política de evaluación al desempeño.

La relación entre un gobierno con enfoque a resultados y la evaluación del desempeño se puede definir de la siguiente manera. Un gobierno que contemple un enfoque social, hacia impactos tiene la característica de contar en sus estructuras gubernamentales con mecanismos de evaluación de su gestión; por lo tanto, estos gobiernos fomentan esa cultura en los actores que lo integran y su vez, a los tomadores de decisiones de programas y políticas públicas. Lo anterior deja en el entendido de que los mecanismos de evaluación forman parte integral del Estado, como una manera de conocer si realmente se están generando resultados o, si realmente sus acciones están fomentando un mayor desarrollo.

Bibliografía.

6. -- Bibliografía.

1.- **Andrés Luis Alberto**, Introducción al Marco Lógico y el Sistema de monitoreo como herramientas de trabajo en la Agenda de Resultados, Banco Mundial

2.- **Andrés J. y R. Doménech** (2005-2006). "Fiscal rules and macroeconomic stability". Hacienda Pública Española, Poterba 1994, Pp. 9-42.

3.- **Ayala Espino José**, Economía del sector público mexicano, UNAM, México, 2001, Pp. 173.

4.- **Ayala Espino José**. Economía del sector público mexicano. Facultad de Economía. UNAM. México, 1999. Pp. 38.

5.- **Arenilla, M.** (1991): Modernización de la Administración Periférica, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, Pp.30-31

6.- **Barro Robert J. (1974)**. Are Government Bonds Net Wealth? Journal of Political Economy (1974). Vol.82.no.6. Pp. 1095-1117

7.- **Boston, J.** (1996) "The Quest for Social Responsibility" Social Policy Journal of New Zealand, Te Puna Whakaaro, Issue 7, December.Pp.50

8. - **Becker [1966, 1965] y Cheung [1983]**. "The Contractual Nature of the Firm", Journal of Law and Economics Vol.26 (1983): Pp.22. Las Fuentes de este Marco teórico pueden encontrarse en Lancaster.

9.-**Bass Jossey** (1999) Handbook of government budgeting. San Francisco: Publishers, 1999. Pp.30-51.

9.- **Ballart Xavier**, 1992" Misterios para la administración Pública" ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios del caso, Mayo 1992. Pp. 55.

10. - **Buchanan, J.M y Tullock, G.**; The calculus of consent, Ann Arbor, M.I.: University of Michigan Press, 1962. Ann Arbor. Estos autores fueron pioneros de esta corriente del pensamiento

11.- Buchanan, J.M, 1986."Los lenguajes de la economía "La teoría de la Elección Publica o Public Choice 1986. Pp.4

12. - Buchanan James M. y Tullock, G. (1962) The calculus of consent", University of Michigan Press. Estos autores fueron pioneros de esta corriente del pensamiento.

13.- Buchanan James M (1983), the public choice perspective, en Buchanan J. M.: Liberty Market and State. Political Economy in the 1980's. New York University Press, 1986, New York. Traducido al español en EUMED, La perspectiva de la elección pública, Ensayos sobre Economía Política. Pp. 179

14.- Colomer, Josep. Estudio Introductorio. Lecturas de teoría política positiva. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid España. 1991. Pp. 9-33.

15.- Convenio de Desarrollo Social, (CONDESOL), Pp.108

16.- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), op, cit, Pp., 73, 76, 82, 80, 96

17.- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. El sistema de evaluación del desempeño y el programa anual de evaluación. H. Cámara de Diputados. México, 2008. Pp. 1-6.

18. - Curristine Teresa (2007), Performance Budgeting in OECD Countries, OCDE, París, 2007. Pp.10

19.- Cunill Grau, Nuria y Sonia Ospina Bozzi, editores. 2003. Evaluación de Resultados para una Gestión Pública Moderna y Democrática: Experiencias Latinoamericanas. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

20.- Chapoy Bonifaz Dolores Beatriz, Planeación, Programación y Presupuestación, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003. Disponible en internet: <http://www.bibliojurídica.org/libros/ libro.htm?/=1009>. Pp. 102

21. - Dunleavy, P.J. y Hood, C. (1994): «From Old Public Administration to New Public Management», Public Money and Management, vol. 14, núm. 3, Pp. 10

- 22. - Dunleavy, P.J. y Hood, C.** (1994): «From Old Public Administration to New Public Management», *Public Money and Management*, vol. 14, núm. 3, Pp. 10
- 23. - Douglass C. North**, (1990), "Institutions, Institutional Change AND Economic Performance, *Political Economy of Institutions and Decisions*, Cambridge, United Kingdom, 1990. Pp50.
- 24.- Ezquiaga, I.** (2000): *Sostenibilidad Financiera y Reforma Presupuestaria*, II Encuentro de Avila sobre Gestión y Políticas Públicas: El Presupuesto como Instrumento de Gobierno, Avila, de 22 al 26 de Mayo.
- 25.- Escobar, Heriberto; Gutiérrez, Eber; Gutiérrez, Alfonso.** *Hacienda Pública. Un enfoque económico.* Sello Editorial Universidad de Medellín. Segunda edición. 2007. Colombia. p. 64-69.
- 26. - E. Campos y Sanjay Pradham**, (1946) *Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes. Binding governments to fiscal performance. Policy research Working Paper*, 1946, The World Bank.Pp.19.
- 27. - G.Tullock**, (1996). "Contemporary Economic Policy" *Western Economic Association International*, July 1996. Pp. 26.
- 28.- Guerrero Amparán, Juan Pablo Madrid** " La clasificación funcional del gasto público. Manual, México, CIDE, 2000.
- 29.- García Sánchez Isabel María.** *La nueva gestión pública: evolución y tendencias.* Universidad de Salamanca. Mayo 2007. Pp. 40-41
- 30.- Hernández, Misael (2002):** "Evaluación del Desempeño de las organizaciones públicas, a través, de la calidad". Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. Disponible en internet: <http://www.clad.org> (Acceso en 03 de febrero de 2008). Pp. 4
- 31.- Jorge A. Chávez Presa**, "Para Recobrar la Confianza en el Gobierno", *Hacia la Transparencia y Mejores Resultados con el Presupuesto Público*. Pp. 75, 77, 100, 106, 110, 111, 116, 119, 121, 122, 127, 135,142.

32.- Koontz Harold & O'donnell Cyril. (1987), Administración moderna. Ed. McGraw-Hill. México 1987, Pp. 116

33.- Lancaster, 1966, Becker, 1965 y Cheung, (1983) "A New Approach to consumer Theory" Journal of, Police Economy 74, 1965, Pp. 132-157.

34. - Lapsley, I. y Oldfield, R. (2001): «Transforming the Public Sector: Management Consultants as Agents of Change», The European Accounting Review, vol. 10, núm. 3, Pp 217.

35. – Leeuw F.L. (1996): «Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Question and Answers», Accounting, Auditing & Accountability Journal, vol. 9, núm. 2, Pp. 92-102.

36. - Lapsley, I. y Oldfield, R. (2001): «Transforming the Public Sector: Management Consultants as Agents of Change», The European Accounting Review, vol. 10, núm. 3, Pp 217.

37. - Mayston, D. (1993): «Principals, Agents and the Economics of Accountability in the New Public Sector », Accounting, Auditing and Accountability Journal, vol. 6, núm. 3, Pp. 68-96

38.- Matheson Alex y Teresa Currestine,(2005). Una revisión de estas tendencias se encuentra en Modernising Government: The way forward, OCDE, París, 2005.Pp 57.

39. - Mueller, Dennis. 1984, Elección pública. Perspectiva on Public Choice Cambridge University Press New York Pp 455-480.

40. - McMaster, R. y Sawkis, J. (1996): «The Contract State, Trust Distortion and Efficiency», Review of Social Economy, núm. 54, Pp. 145-167.

41.- Musgrave, Richard y Musgrave Peggy. Hacienda Pública: Teórica y aplicada. Mc Graw Hill.5º Edic. España. Pp. 5

42. - McCaffery, Jerry. "Features of the Budgetary Process", in Meyers Roy, Handbook of government budgeting. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1999. Pp.3-29.

43.- Messner, Dirk (1996). "Sociedad de redes: un nuevo modelo de conducción y gestión políticas", en Kalus Esser ed., Competencia global y libertad de acción nacional, Nueva Sociedad, Caracas, Pp. 87-118.

- 44. - Moore, M., Stewart, S., Haddock, A.,** Institution Building as a Development Assistance Method: A Review of Literature and Ideas, report to the Swedish International Development Authority, Stockholm, 1994, p. 13.
- 45. - Matheson, y Curristine,** (2004), "Performance information the Budget Process: Results from the OECD Questionnaire 2005", in OECD Journal on Budgeting, Vol.5, and N ° 2, pp.57.
- 46.- Manual de Gestión del Ciclo de Proyecto.** MGCDP, Comisión Europea. Marzo de 2001. Pp 9.
- 47.- Manual de seguimiento y evaluación de resultados.** PNUD, oficina de evaluación. Pp. 6.
- 48.- Manual para la evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes.** Ernesto Abdala. Documento elaborado por Cinterfor/OIT con el apoyo del Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) de España y presentado al Seminario Internacional: "Modelos de evaluación para programas de capacitación de jóvenes", Medellín, Colombia 17 y 18 de julio, 2001.
- 49.- Ortegón Edgar et.** La Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Serie manuales n° 42, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (LC/L.2326-P)
- 50.- Pardo María del Carmen,** La modernización administrativa en México: 1940-1990, México, El Colegio de México/INAP, 1995, Pp. 133-147
- 51.- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000,** Por un Estado de Derecho y un País de Leyes; Presidencia de la República, México, 1995. Pp.62.
- 52. - PRONAFIDE 1997-2000,** Poder Ejecutivo Federal, Pp. 59.
- 53.- Pérez Jacome Dionisio** (Subsecretario de Egresos), Presupuesto Basado en Resultados, la experiencia de México, presentación en la Conferencia Internacional sobre Presupuesto Basado en Resultados, SHCP, Banco Mundial, BID, CIDE, CEPAL. Ciudad de México, 18 y 19 de junio de 2008. Pp .24
- 54.- Ruiz, A Gimeno.** (1997): «La descentralización de la gestión pública. Implicaciones contables», Actualidad Financiera, monográfico 2. ° Trimestre, Pp. 47

- 55. - Rubin Irene S.**, "Understanding the role of conflict in budgeting", in Roy T. Meyers, Handbook of government budgeting. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1999. pp.30-51
- 56. - Shack, Nelson y M. Barboza, J. Mendoza, O. Reyes** (1996). La Administración Presupuestaria y su Impacto en la Gestión Pública. Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile. Santiago.
- 57.- Schacter**, (2002), Aspectos Macroeconomicos del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Publico" Santiago Performance measurement in local government National Center for Public Productivity Schacter 2002.Pp.30.
- 58.- Scheers Bram, Miekatrien Sterck y Geert Bouckaert**, (2005) Lessons from Australian and British Reforms in resultsoriented Financial Management, en OECD Journal on Budgeting, Vol 5, núm. 2, OCDE, 2005, Pp. 133-162.
- 59. - TOBOSO, 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
- 60. - The Logical Framework Approach.** AusGUIDELines, AusAID, página 1-2.
- 61.- Varían.** (1990), Sobre utilidad cardinal y ordinal consúltese. 1990: Pp.63-85
- 62. - Vera Irene y S. Rubin**, 1977 "The Politics of Public Budgeting, Getting and Spending, Borrowing and Balancing. 3er ed. New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1997
- 63. - Williamson Oliver E**, 1986. The American Economic Review, papers and proceedings of the hundred and tenth annual meeting of the American Economic Association, vol.88, no.2 Pp.75-79
- 64. - Weiss Linda**, (1998) "States in the Global Economy", Bringing Domestic Institutions Back In. Cambridge University press, 1998, Pp 58.

65. - Wildavsky Aaron: The Politics of the Budgetary Process, (Boston: Little Brown, 1964).Vol. 2 Pp.192.

66. - Weiss Carol H. (1998) Evaluation: Methods for Studying Programs & Policies 2nd edition. Prentice Hall. Pp. 191-199

67. -Wilkins Peter, The Use and Usefulness of Public Sector Performance Information: Have we lost the Plot? En Vision 2020, The 2003 IPAA National Conference, Australia. Pp. 17-22

68. - Wildavsky, Aaron. (1995). the politics of the budgetary process. Logman. New York

69. - Wholey, J.S. (1994). *Assessing the feasibility and likely usefulness of evaluation.* In Newcomer, K.E., Hatry, H.P., and Wholey, J.S. (Eds), Handbook of Practical Program Evaluation, (pp. 15-39). San Francisco: Josey-Bass Publishers.

70.- Zarembeg, Gisela. (2008) “La teoría de la Elección Pública: ¿Una teoría del desencanto?” Documentos de Trabajo FLACSO México.

Artículos

1.- Art. 81 de la Ley General de Desarrollo Social, publicada el 20 de enero de 2004 en el DOF

2.- Art. 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, varias ediciones, México

3.- Art. 25 fracción III y 27 de la LFPRH.

4.- Art. 111, LFPRH, y Artículo 303 del RLFPRH.

5.- Art. 2, fracción LI.

6.- Art. 27 de la LFPRH

Medios de Internet.

1.- La SHCP sobre la Reforma al Sistema Presupuestario RSP en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/reforma_sistema_presupuestario/index.html

La SHCP, Ref. al Sistema Presupuestario RSP Dimensiones de los Indicadores Estratégicos: [http:// www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/reforma_sistema_presupuestario/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/reforma_sistema_presupuestario/index.html).

2.- Lineamientos de los términos de referencia para las evaluaciones de los programas federales, publicados en el DOF, el 30 de abril de 2007 y Modelo de términos de referencia para la Evaluación de consistencia y resultados, emitidos por el CONEVAL Disp. Electrónicamente en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/lineamientos/2007/tr1_consistencia_resultados.pdf

3.- Programa Anual de Evaluación 2007, publicado en el DOF el 30 de abril de 2007 y disponible: http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/publicaciones/HomePublicaciones.jsp?id=normatividad_evaluacion

4.- Disponible versión electrónica en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/sistema_evaluacion/08_05_27_pae08.pdf.

5.- Disponible versión electrónica en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/sistema_evaluacion/programa_anual_evaluacion_2009.pdf

6.- Atendiendo a los Lineamientos y a las Disposiciones Generales del SED, el CONEVAL tiene los resultados de las evaluaciones en línea y pueden consultarse en: http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion_monitoreo/HomeEvalMonitoreo.jsp?id=sintesis_evaluaciones_externas_2007

7.- CONEVAL, Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, 2008, pág. 85; disponible electrónicamente en: <http://www.coneval.gob.mx/contenido/home/2509.pdf>.
Presidencia de la República-SEDESOL, Vivir Mejor, Política Social del Gobierno Federal, documento en línea en: http://www.presidencia.gob.mx/vivirmejor/vivir_mejor.pdf, pág. 7.