



Universidad Nacional Autónoma de México
Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración

**La evaluación del desempeño a los programas sociales como
mecanismo de asignación presupuestal.
(Programa Oportunidades)**

T e s i s

Que para optar por el grado de:

Maestro en Finanzas

Presenta:

Gabriela Sarahí Vargas López

Tutor:

M. P. D. Rogelio Moisés Sánchez Arrastio
Facultad de Estudios Superiores Cuautitlán

México, D. F. enero de 2014.



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.

Si no hay comida cuando se tiene hambre,

si no hay medicamentos cuando se está enfermo,

si hay ignorancia y no se respetan los derechos elementales de las personas,

la democracia es una cáscara vacía, aunque los ciudadanos voten y tengan parlamento.

Nelson Mandela.

Agradecimientos

*El éxito debe medirse por los obstáculos que tuvo que vencer para alcanzarlo,
no por la posición alcanzada.*

George Washington.

Quiero dedicar este logro, en primer lugar, a Sarah y Vale, mis niñas, mi motivo más importante para no rendirme, para seguir siempre con ánimo.

A Luis, por todo su apoyo.

A mi asesor, maestro Rogelio Moisés Sánchez Arrastio, por contestar dudas de todos los temas, por aguantarme y enderezarme.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Estudios Superiores Cuautitlán.

Índice

Agradecimientos.....	2
Índice.....	3
Índice de figuras.....	6
Índice de gráficas.....	6
Índice de tablas.....	6
Siglarío.....	7
Introducción.....	9
Capítulo 1. El método.....	11
1.1 El quehacer científico.....	11
1.2 Planteamiento del problema.....	14
1.2.1 Problema.....	14
1.2.2 Justificación.....	15
1.3 Objetivos.....	18
1.3.1 General.....	18
1.3.2 Particulares.....	18
1.4 Hipótesis.....	19
1.4.1 Variable Dependiente.....	19
1.4.2 Variables Independientes.....	19
1.5 Diseño de la Investigación.....	20
Capítulo 2. Aspectos socioeconómicos.....	21
2.1 Globalización.....	23
2.1.1 Definición del concepto de globalización.....	24
2.2 El papel del Estado ante la globalización.....	25

2.3 Neoliberalismo	26
2.3.1 El neoliberalismo en América Latina	27
2.3.2 El neoliberalismo en México.....	29
2.4 Evaluación	31
2.4.1 Definición de evaluación	31
2.5 Evaluación de las entidades públicas	32
2.5.1 Evaluación mediante auditoría	33
2.6 Evaluación del desempeño.....	39
2.6.1 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social ...	40
2.6.2 Tipos de evaluación	41
2.7 Sistema de Evaluación del Desempeño	42
2.7.1 Matriz de indicadores	44
Capítulo 3. Marco teórico	46
3.1 La empresa.....	46
3.1.1 Definición	46
3.1.2 Clasificación	47
3.2 Empresa pública	49
3.2.1 Importancia de la empresa pública en México	50
3.2.2 Clasificación de la empresa pública en México.....	51
3.2.3 Oficialía Mayor	58
3.6 Presupuesto de Egresos de la Federación	60
3.6.1 Elaboración y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación	61
3.7 Presupuesto basado en resultados	65
3.7.1 Tipos de presupuesto basado en resultados.....	66

Capítulo 4.....	70
La evaluación del desempeño a los programas sociales como mecanismo de asignación presupuestal.....	70
(Programa Oportunidades 2006 – 2012).....	70
4.1 Plan Nacional de Desarrollo	70
4.2 Programas sociales	73
4.3 Programa de desarrollo humano Oportunidades	75
4.3.1 Antecedentes	75
4.3.2 Misión y Visión	77
4.3.3 Funciones del programa Oportunidades	77
4.4 Evaluación	78
4.4.1 Matriz de indicadores	79
4.4.2 Evaluación de consistencia y resultados.....	87
4.4.3 Evaluación Específica de Desempeño	91
4.4 Aspectos susceptibles de mejora	96
4.5 Asignación presupuestal.....	98
4.6 Resultados.....	103
Conclusiones.....	107
Bibliografía.	109
Anexo 1	122
Anexo 2	125
Anexo 3	133

Índice de figuras

1	Matriz de indicadores	45
2	Entidades y dependencias de la Administración Pública Federal	51
3	Ciclo presupuestario	62

Índice de gráficas

1	Número de programas y acciones federales de desarrollo social, 2004 – 2011	74
2	Valores reales del Presupuesto de Egresos asignado al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	102

Índice de tablas

1	Clasificación micro, pequeñas y medianas empresas	48
2	Secretarías de Estado y sus funciones	52
3	Categorías en el presupuesto por desempeño	66
4	Programas y acciones por derechos sociales y bienestar económico	75
5	Matriz de indicadores del programa de desarrollo humano Oportunidades	80
6	Evaluación de consistencia y resultados	87
7	Evaluación específica de desempeño	92
8	Postura institucional ante las recomendaciones	96
9	Presupuesto de Egresos de la Federación al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para los ejercicios fiscales 2006 – 2012	100
10	Valores reales del Presupuesto de Egresos de la Federación al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2006 - 2012	101

Siglarlo

APF	Administración Pública Federal
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CNPDHO	Coordinación Nacional de Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
CNPSS	Comisión Nacional de Protección Social en Salud
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
DOF	Diario Oficial de la Federación
EDA	Esquema Diferenciado de Apoyos
EMS	Educación Media Superior
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingreso – Gasto de los Hogares
ENSANUT	Encuesta Nacional De Salud y Nutrición
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INPC	Índice Nacional de Precios y Cotizaciones
IRCP	Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública
MIR	Matriz de Indicadores
NAFINSA	Nacional Financiera, S. A.
NOM	Normas Oficiales Mexicanas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
OMC	Organización Mundial del Comercio

PBGS	Paquete Básico Garantizado de Salud
PBR	Presupuesto Basado en Resultados
PCI	Plan de Comunicación Indígena
PDHO	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PROGRESA	Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación
RAE	Real Academia Española
ROP	Reglas de Operación
SCFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SE	Secretaría de Economía
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIIO	Sistema Integral de Información para la Operación de Oportunidades
SIS	Sistema de Información en Salud
SISPA	Sistema de Información en Salud para Población Abierta
SSA	Secretaría de Salud
SUP	Sistema Único de Puntajes
TLC	Tratado de Libre Comercio

Introducción

De acuerdo con Nina (2008) la evaluación de políticas y programas sociales se ha convertido en un problema de acción gubernamental, principalmente por tres razones:

1. El desarrollo y progreso social que se viven no aminoran la persistencia y severidad de problemas sociales, tales como: pobreza, exclusión y desigualdad.
2. A pesar de las innovaciones institucionales y programáticas, las soluciones que se han puesto en marcha no arrojan los resultados esperados. Las sociedades presentan distribución desigual de las oportunidades.
3. Existe una permanente escasez de recursos, cuestión que puede ser enfrentada de una mejor manera, si la evaluación permite asegurar el uso eficiente de los mismos.

De ahí que el tema de evaluación de las políticas públicas, incluidos los programas sociales, esté instalado como necesidad en el sector público, y con esa función de revisión y control que realizan las evaluaciones para obtener una asignación presupuestaria más efectiva.

Este trabajo de tesis para la obtención del grado de maestro, pretende valorar la trascendencia de la evaluación del desempeño en la asignación presupuestal. Está conformado por cuatro capítulos, en el primero, se describe el problema, los objetivos, la hipótesis, el diseño y la metodología que guiará la investigación.

Dentro del capítulo 2, se habla sobre los aspectos socioeconómicos que rodean el tema de la evaluación como mecanismo de asignación presupuestal. Debido a la globalización, la política económica, en la actualidad, está mucho más vinculada con el funcionamiento de la economía internacional que en el pasado. Para ser considerado un país competitivo y desarrollarse plenamente, se debe estar a la

vanguardia en cuanto a normas, políticas y tecnología. En este mismo capítulo, se explica qué es la evaluación y cómo se lleva a cabo en los programas sociales.

El tema de evaluación es recurrente en todos los aspectos, tanto en organizaciones privadas como públicas. Se evalúan personas, procesos, productos, etc, con la finalidad de mejorar, de aprovechar mejor los recursos, de elevar la calidad y alcanzar con eficiencia las metas.

La conceptualización de la empresa, su clasificación y la conformación de la empresa pública, así como la teoría que enmarca la realización del presupuesto de egresos de la federación, se encuentran en el capítulo 3. Se mencionan las ventajas de la elaboración de un presupuesto basado en resultados, es decir, un presupuesto que tome en cuenta los resultados de las evaluaciones para la preparación del proyecto de presupuesto de egresos de la federación.

El cuarto capítulo comprende el análisis del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, sus antecedentes, sus funciones, objetivos, su evaluación y su presupuesto durante el periodo comprendido entre los años 2006 – 2012. Esto, con el propósito de obtener la información que compruebe o descarte la teoría que indica que las evaluaciones del desempeño de las políticas públicas y los programas sociales, se toma en cuenta para la asignación presupuestal.

La evaluación del desempeño a los programas sociales como mecanismo de asignación presupuestal. (Programa Oportunidades 2006 – 2012)

Capítulo 1. El método

La investigación de cualquier tema requiere de una metodología, un método a seguir para resolver la problemática de estudio y comprobar o desechar las hipótesis y teorías planteadas. Para Popper (2008) el estudio de las ciencias no comienza con percepciones u observación, ni con la recopilación de datos o de hechos, sino con problemas. No hay conocimiento sin problemas.

En las Ciencias Sociales la objetividad es difícil de alcanzar, y radica en la crítica que sus teorías e hipótesis reciban. La metodología de estas ciencias consiste en la elección de problemas y en la crítica de ensayos de solución o tentativas provisionales.

Los métodos que se empleen en la investigación, no dependen del ideal metodológico sino del problema objeto de estudio. Son las preguntas que la búsqueda del conocimiento vaya planteando, las que regirán el procedimiento y los caminos a seguir para encontrar y comprobar los supuestos que resuelvan la problemática.

1.1 El quehacer científico

La ciencia es, para Berdayes (2008), el resultado de la investigación y la aplicación del método científico; tiene relación con los valores que el hombre da a los distintos aspectos de la vida. Esta relación entre ciencia y valores se establece mediante las motivaciones e intereses humanos. La ciencia ofrece diferentes

métodos para resolver problemas; también proporciona métodos alternativos para analizar, describir, explicar y predecir fenómenos y las consecuencias de determinadas acciones.

Por su parte, Chalmers (1988:61) menciona que la ciencia es considerada como un conjunto de hipótesis, las cuales deberán ser probadas, para explicar o describir aspectos del mundo. *“Si bien no todas las hipótesis pueden ser comprobadas, todas deben ser falsables”*, es decir, susceptibles de demostrar su falsedad.

En lo que a mí respecta, la ciencia es un conjunto de conocimientos obtenidos a través de la investigación, la observación y la comprobación de hipótesis, con un fin público y práctico. Conocimientos que se adquieren mediante la metodología de la investigación adecuada, Sánchez (2008) afirma que el resultado de los métodos ofrece una mejor comprensión de ciertos problemas, que han probado su utilidad, eficiencia y eficacia en la práctica de la investigación con objeto de evitar los obstáculos que entorpezcan el trabajo científico.

Ander – Egg (1995) establece que, la investigación es el proceso que, utilizando el método científico, permite obtener nuevos conocimientos en el campo de la realidad social o bien estudiar una situación para diagnosticar necesidades y problemas a efectos de aplicar los conocimientos con fines prácticos.

Contar con una adecuada metodología de la investigación, permite seguir el camino correcto hacia el conocimiento, proporciona las herramientas necesarias para hacer de ese conocimiento la ciencia. Dependiendo del objetivo de la investigación, la manera y los instrumentos que se utilicen, la investigación puede ser básica, aplicada, bibliográfica, de campo o mixta.

En el proyecto de investigación para la obtención del grado se utilizará la investigación de gabinete, analizando la bibliografía o documentos que haya sobre

el tema, se abordará el tema con base en el acceso, recuperación, consulta y extracción del conocimiento mediante las fuentes de información impresa y digital. Posteriormente, si la investigación lo requiere, se empleará una investigación mixta, donde además de buscar información bibliográfica se procederá a observar y analizar el fenómeno de estudio en campo, visitando algunas dependencias donde se estén llevando los programas sociales.

Finalmente, toda investigación tiene un alcance que no es otra cosa que la utilidad que muestra el conocimiento obtenido mediante la investigación, hay estudios exploratorios, descriptivos, explicativos y correlacionales. La categoría de esta investigación será de tipo de descriptivo.

1.2 Planteamiento del problema

1.2.1 Problema

Los países desarrollados y exitosos de siglo XXI presentan las siguientes características: alto alfabetismo, creciente generación de empleos formales, demanda interna y externa creciente, salarios con capacidad de compra y tecnología de punta aplicada a todas las esferas de la sociedad, producto de una coherente aplicación, manejo y evaluación de los recursos públicos.

En países como el nuestro, es vital mejorar la designación de los recursos y cubrir todos los aspectos para disminuir el índice de pobreza, elevar el nivel de educación, enriquecer los servicios de salud, estimular la producción agrícola e industrial, mediante la evaluación del desempeño a los programas sociales como mecanismo de una correcta asignación presupuestal.

Evaluar se refiere al acto de juzgar o apreciar la importancia de un objeto, en relación con ciertas funciones que deberían cumplirse; y esto se hace en todos los niveles, se evalúan procesos, personas proyectos; con la finalidad de obtener beneficios de mejora. La evaluación de algunos sectores públicos, como es el caso de los programas sociales, tiene el objetivo de, además de mejorar el alcance y funcionalidad del programa, generar información que favorezca el justo desarrollo de un presupuesto de egresos.

México cuenta con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), un organismo encargado de medir la pobreza y evaluar el desempeño de los programas sociales. El CONEVAL establece distintos tipos de evaluaciones, dependiendo del aspecto que se desea verificar. La teoría indica que los resultados de estas evaluaciones se encuentran a disposición de las

autoridades competentes para su utilización al momento de tomar las decisiones dentro del presupuesto de egresos de la federación.

1.2.2 Justificación

Las obligaciones que tienen los gobiernos para disminuir las desigualdades, los llevan a crear mecanismos para enfrentar los múltiples problemas mediante la generación de planes y programas encaminados a cubrir necesidades conjuntas en las comunidades, alumbrado público, drenaje, seguridad; otros servicios son para satisfacer demandas obligatorias, como educación o salud, sin embargo, en ocasiones, no son suficientes o no llegan a todos los sectores de la población. Dando pie a que estos servicios se ofrezcan de manera privada a un costo que no está al alcance de todas las personas, para solucionar estas deficiencias, el Estado crea los programas sociales.

Todos los programas creados por administraciones federales o estatales reciben recursos para trabajar del presupuesto de egresos de la federación, que el país asigna para el funcionamiento de los programas. Año con año se dota de una determinada cantidad de recursos para trabajar con la población objetivo del programa, carente de algún servicio y ayudarles a salir adelante.

Los programas se instrumentan con base en objetivos y metas definidos al momento de su creación, que son evaluados por un consejo nacional y los resultados se envían a las instancias correspondientes, donde son revisados para que al siguiente ejercicio presupuestal, el programa examinado reciba recursos basado en los resultados obtenidos.

La evaluación a la que son sometidos los programas y acciones, políticas y estrategias de desarrollo social, se lleva a cabo con la finalidad de mejorar constantemente su desempeño y conocer cuáles son las acciones efectivas para resolver los grandes problemas sociales y económicos que todavía aquejan al

país. Si la revisión a determinado programa arroja resultados positivos significaría que se satisface la necesidad motivo por la cual fue creado dicho programa.

La evaluación del desempeño sirve para conocer la forma en que el programa, institución o proyecto públicos, está significando un instrumento de progreso, bienestar y desarrollo, de acuerdo con las expectativas y demandas de la sociedad. Según Guerrero (1987), para las empresas públicas esa necesidad adquiere el carácter de vital, en virtud de que su actividad está enmarcada a partir de una doble responsabilidad orgánica: una, la indispensable eficiencia, productividad y rentabilidad de toda entidad productora de bienes o servicios; y otra, la eficacia respecto de su función social y de los objetivos que el Estado establece.

En México, la Ley de Desarrollo Social (2012) en su artículo 72 establece que la evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del CONEVAL, y tiene por objeto revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.

El CONEVAL es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal; que tiene como funciones principales: establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza; y, normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas.

El Sistema de Evaluación del Desempeño es el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión. Estos indicadores deberán formar parte del Presupuesto de Egresos Federal y ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos.

El secretario ejecutivo del CONEVAL (2009:1), Gonzalo Hernández Licona, asegura que el fin último de las evaluaciones es rendir cuentas a la ciudadanía, *“a quien le debemos responder con indicadores de resultados más que con indicadores cuantitativos sobre el presupuesto ejercido, es decir, pasar del número de becas entregadas al porcentaje de personas que aprendieron con esa beca”*. Es necesario pasar de la cultura del gasto público sólo por cumplir con el ejercicio del presupuesto a una cultura de beneficios a la población.

En el contexto del conocimiento y la tecnología, la evaluación del desempeño de los programas sociales tiene como fin generar información útil y rigurosa para la toma de decisiones en el proceso presupuestal. Estas evaluaciones muestran el avance en el cumplimiento de sus objetivos y metas programadas, a partir de una síntesis de la información y mediante el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión.

1.3 Objetivos

1.3.1 General

- Valorar la trascendencia de la evaluación del desempeño en la asignación presupuestal.

1.3.2 Particulares

- Identificar los modelos de evaluación, objetivos y mecanismos para valorar el desempeño de los programas sociales.
- Analizar los criterios de evaluación por parte de las autoridades públicas para calificar el desempeño de los distintos programas sociales.
- Determinar la importancia de la evaluación del desempeño en el funcionamiento de los programas sociales.
- Diagnosticar la relevancia de la evaluación del desempeño en la asignación presupuestal.
- Estimar la correcta asignación presupuestal basada en una evaluación del desempeño.
- Examinar el alcance de la evaluación del desempeño en la asignación del nuevo presupuesto a los programas sociales.

1.4 Hipótesis

- Si hay un proceso de evaluación del desempeño que analice la eficiencia y eficacia de los programas sociales que se realice de manera adecuada se tendrá una correcta asignación presupuestal.

Ho: No hay un proceso de evaluación del desempeño que analice la eficiencia y eficacia de los programas sociales que se realice de manera adecuada, por lo tanto, se tendrá una correcta asignación presupuestal.

1.4.1 Variable Dependiente

Asignación presupuestal.

Es un monto destinado a cubrir los gastos previstos en programas, subprogramas, proyectos y unidades presupuestarias, necesarias para el logro de los objetivos y metas programadas.

1.4.2 Variables Independientes

Programas sociales.

Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo, acciones a realizar a corto plazo.

Evaluación del desempeño.

Es una valoración sintética del desempeño de los programas sociales. Muestra el avance en el cumplimiento de sus objetivos y metas programadas, a partir de una síntesis de la información y mediante el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión.

1.5 Diseño de la Investigación

La estrategia que guiará esta investigación para cumplir con los objetivos y comprobar la hipótesis tendrá un diseño de investigación no experimental. Se observarán los eventos, se recolectarán datos con la finalidad de analizar la medición del fenómeno estudiado, pero sin manipular las variables afectadas en el estudio.

Existen dos enfoques básicos en la investigación: el cualitativo que por lo común, se utiliza primero para descubrir y refinar preguntas de investigación. Con frecuencia se basa en métodos de recolección de datos sin medición numérica, como las descripciones y las observaciones. Y el enfoque cuantitativo, que utiliza la recolección y el análisis de datos para contestar preguntas de investigación y probar hipótesis establecidas previamente y confía en la medición numérica, el conteo y frecuentemente en el uso de la estadística para establecer con exactitud patrones de comportamiento de una población.

González (1977) manifiesta que se advierte en todos los casos que antes de la cuantificación y de las operaciones con símbolos matemáticos hay una delimitación del campo que va a ser representado, una representación reducida y simplificada de sus características, una elección de los rasgos que van a ser analizados. Es este criterio el que permite distinguir entre unos y otros, y el que impide hablar de aquellos rasgos que quedaron fuera del conjunto elegido.

Así mismo, González (1977) afirma que la tendencia a la cuantificación en ciencias sociales no depende sólo del progreso de éstas, o del progreso de las formas de producción de la sociedad industrial, sino de la posibilidad de conocer y controlar el cambio en el interior de un sistema o conjunto de la sociedad industrial; y será este el enfoque empleado en esta investigación.

Capítulo 2. Aspectos socioeconómicos

Desde hace tiempo, numerosos estudiosos e investigadores de las ciencias sociales, observaron que la economía y la sociedad ingresaban en una época histórica de organización que ameritaba el uso de nuevos conceptos, Rodríguez (2009) explica que hoy en día, los términos más usuales para denominar una nueva sociedad y economía en los países avanzados son los de sociedad basada en el conocimiento, sociedad de la información o del conocimiento y economía digital.

Las nuevas expresiones se están aplicando en países y en regiones que se consideran en una nueva situación económica, productiva y social, que necesariamente, tendrán que construir dicha sociedad basándose en el conocimiento, la competitividad y en la información para afrontar el siglo XXI.

Dabat (2009) explica que existe una centralidad de la información y el conocimiento en el cambio económico, y esto constata la “aceleración sin precedentes del ritmo de creación, acumulación y depreciación del conocimiento”, resaltando una convergencia entre la informática, nanotecnología, biotecnología o las ciencias cognitivas, que a su vez asumen un peso social en la investigación científica, innovación tecnológica, educación, o capacitación laboral, la importancia central de la información, las comunidades de conocimiento y las políticas públicas orientadas hacia la conformación de sistemas nacionales y aprendizaje.

Estas nuevas sociedades pueden concentrarse en la implementación de políticas empresariales y públicas de impulso a la innovación, o dirigirse por un camino amplio y profundo que reconozca de fondo la naturaleza histórico – estructural del fenómeno, su relación con la organización y las vías de desarrollo de la sociedad y apunte hacia cambios sustantivos en las estrategias de desarrollo económico y social requeridos por la realidad.

Ordóñez (2009) indica que la economía mundial ha entrado en una fase de desarrollo, como resultado de un largo proceso de superación, en la que el elemento distintivo y más importante es la conversión del conocimiento en la principal fuerza productiva.

En el mundo de los negocios, los rubros como: las finanzas, las culturas, el ambiente, la economía y las sociedades, han experimentado cambios debido a diversos procesos de mejora y crecimiento, la internacionalización, la transnacionalización y la mundialización son las responsables de estas transformaciones. Los dos primeros se refieren a actividades de varias naciones, o a sociedades mercantiles o industriales cuyos intereses se hallan establecidos en muchos países.

Según el grado de integración en la economía mundial, las organizaciones se clasifican como internacionales, multinacionales o transnacionales. De acuerdo con Kozikowski (2007), las primeras están involucradas en exportaciones o importaciones. Una empresa es multinacional si traslada a otro país una parte de sus operaciones: diseño, investigación, publicidad o producción. Una empresa es transnacional si sus actividades multinacionales forman una red tan compleja que resulta difícil determinar el país de origen y diferencial entre la matriz y las sucursales.

La mundialización, es un término que se refiere a las acciones mencionadas anteriormente pero que involucra a la totalidad planetaria. Conceptualmente, en los idiomas inglés y francés se emplean los vocablos *globalization*¹ y *mondialisation*² respectivamente; ambos con el mismo significado que la palabra globalización que se emplea en español, la cual se revisará de manera detallada a continuación.

¹ Stanford Encyclopedia of Philosophy: <http://plato.stanford.edu/entries/globalization/>

² La mondialisation et le développement. 2002. CEPAL.

2.1 Globalización

En la literatura especializada, pueden identificarse tres grandes líneas de pensamiento que intentan explicar el significado de la globalización:

- los globalizadores,
- los escépticos y
- los transformadores.

Los primeros tienen la convicción de que la economía está construyendo una nueva forma de organización social que suplantará a los Estados nación como las unidades económicas y políticas primarias del mundo. Así, según Strange (1996), las fuerzas impersonales del mercado mundial, integrado después de la posguerra más por las empresas privadas en el ámbito financiero, industrial y comercial que por decisiones cooperativas de los gobiernos nacionales, son ahora más poderosas que los Estados a quienes se supone pertenece la máxima autoridad política sobre la sociedad y la economía.

Un buen ejemplo de sus argumentos se pueden encontrar en las obras de Ohmae, (1995), desde su punto de vista, la globalización significa expansión del mercado a escala mundial. Este proceso ha avanzado tanto que los estados-nación han perdido la mayor parte del poder que solían tener. Según esta teoría, los problemas de los políticos de todo el mundo están relacionados con esa falta de poder.

La segunda línea agrupa a los escépticos, quienes sostienen que la globalización es un mito, debido a que los niveles actuales de interdependencia económica no son los más elevados de la historia. Lo que observamos es un proceso de regionalización en tres grandes bloques económicos: América del Norte, Europa y Asia Pacífico; esta internacionalización ha sido posible gracias a la acción y el apoyo de los Estados nacionales, de los cuales depende en gran medida.

La obra más prominente al respecto, que se comenta mucho en la actualidad, es la de Hirst y Thompson (1996). En opinión de estos autores, si se examinan las estadísticas sobre comercio mundial, se advierte que la globalización se había desarrollado mucho más a la vuelta del siglo que ahora. Ellos advierten que había más comercio mundial en el decenio 1900-1910, y aun en la última parte del siglo XIX, que en la actualidad.

Finalmente, en la tesis de los transformadores, donde Albrow (1997), dice que somos la primera generación que tiene acceso a una era global y actualmente sólo hay modernidad. Afirma que la globalización empezó cuando se estableció el primer sistema de comunicación a escala mundial. En consecuencia, se crearon nuevos mecanismos económicos como el mercado mundial de dinero.

Giddens (1999) sostiene que los procesos que se viven ahora no tienen precedente histórico, los gobiernos y las sociedades, para sobrevivir, deberán ajustarse a un mundo en que no existe una clara distinción entre lo nacional y lo internacional, y que la globalización está transformando profundamente el poder del Estado, la política mundial y la forma de vida de los habitantes del planeta.

2.1.1 Definición del concepto de globalización

Al existir distintas corrientes para explicar la globalización, a continuación mencionaremos algunas definiciones que ayudarán a explicar de manera más clara a que se refiere este proceso, el cual, afecta a todos los sectores del comercio, las creencias, culturas, la industria, las personas y, por supuesto, al Estado.

En el ámbito de los negocios internacionales, Daniels (2010) explica que la globalización se refiere al conjunto, cada vez más amplio, de relaciones interdependientes entre gente de diferentes partes de un planeta que está dividido en naciones. En ocasiones, el término se refiere a la integración de las economías

del mundo por medio de la reducción de barreras al movimiento del comercio, capital, tecnología y personas.

Dentro de este mismo entorno, Kozikowski (2007) expone a la globalización como un proceso de integración que tiende a crear un solo mercado mundial en el que se comercian productos semejantes, producidos por empresas cuyo origen es difícil de determinar, ya que sus operaciones se distribuyen en varios países.

Por otro lado, López (2004) dice que la globalización puede entenderse como un conjunto de procesos que comprenden una transformación en la organización temporal y espacial de las relaciones y transacciones sociales, y que genera flujos y redes de actividad e interacción: económica, política y cultural; entre Estados, regiones y continentes. Entendiendo como flujos a los movimientos de mercancías, servicios, personas, símbolos e información en el espacio y el tiempo; y a las redes como las interacciones regularizadas o que siguen una pauta entre agentes independientes: personas, empresas, organizaciones, gobiernos.

De estas tres definiciones se puede concluir que la globalización es un proceso que han ido transformando las relaciones de negocios y personas, que tiende a crear un solo mercado, a unificar las naciones y la forma en cómo se organizan, esto mediante la reducción de barreras. El cual se puede sintetizar en tres puntos:

1. El producto mundial,
2. El desarrollo de la informática,
3. La liberalización financiera.

2.2 El papel del Estado ante la globalización

Morales (2003) explica que el destino del mundo es convertirse en un gran gobierno mundial que administre a todos los demás Estados, quitando las trabas comerciales y obteniendo los máximos beneficios para la producción, esto gracias a la globalización y al momento histórico que se vive.

La figura del estado ha sido interferida por el capital privado, en la actualidad son los grandes corporativos los que dictan las normas del comercio, son estas empresas globalizadas las que tienen influencia directa sobre los acuerdos entre las naciones y los tratados de comercio, que su único fin es servir a su crecimiento y ganancias propias, no tienen interés alguno por ayudar al incremento de la riqueza y conservación de un país, sobretodo, porque en la actualidad no se sabe con exactitud si estas compañías pertenecen a alguna nación en específico.

Esta deslocalización está provocando una reorganización de las economías nacionales. La globalización no implica necesariamente la pérdida de poder para los Estados nacionales, sino que los obliga a una restructuración que les permita dar respuesta a la creciente complejidad de los procesos de gobierno en un mundo más interconectado.

Aunque los estados nación velen por los intereses de los grandes corporativos, aún deben ocuparse por resolver los problemas de la sociedad; sectores como la salud, la educación y la pobreza requieren de un apoyo extraordinario, con el fin de generar ciudadanos que se encuentren a la par con el mundo globalizado en el que se vive y aspirar a pertenecer a alguna de sus entidades.

2.3 Neoliberalismo

El neoliberalismo surgió como una visión de la economía, la sociedad y el individuo, Meyer (1995) lo define como una nueva política que proponía reducir la presencia gubernamental en la vida cotidiana para devolver al mercado su vitalidad, su capacidad de distribuir los recursos de acuerdo con la eficacia y la productividad de los diferentes actores económicos.

En la década de los años ochenta del siglo XX, Margaret Thatcher en Inglaterra y Ronald Reagan en Estados Unidos de América pusieron de moda el

neoliberalismo al aplicar en sus países políticas económicas basadas en esta corriente. Méndez (1998) sostiene que las características teóricas del modelo neoliberal provienen de F. Hayek y M. Friedman, y destaca las siguientes:

- Se basa en el principio de *laissez faire* (dejar hacer).
- La libre competencia del mercado.
- El Estado no debe intervenir en la economía, sólo debe garantizar la libre competencia del mercado y estimularla.
- La libre circulación de las mercancías, capitales y personas entre los países y, en consecuencia, evitar tanto el proteccionismo como estimular la apertura hacia el exterior del comercio y las nuevas inversiones.
- El Estado debe deshacerse de sus empresas y por lo tanto debe venderlas a los empresarios del país y del extranjero.
- Tiene prioridad el mercado mundial, más que el mercado interno.
- Los objetivos básicos de la política económica son el crecimiento económico, pero con equilibrio financiero, comercial y gubernamental.

Otro planteamiento importante del neoliberalismo económico es la apertura comercial, esto es la libertad de comerciar entre los distintos países sin ninguna restricción o limitación de tipo económico o cualquier otro, como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) o la Organización Mundial del Comercio (OMC).

2.3.1 El neoliberalismo en América Latina

América Latina, a partir de los años ochenta, comenzó a abrir sus fronteras, mercados y la sociedad en general, con el fin de incorporarse al mundo global para salir del subdesarrollo. Añez (2009) describe que aplicando la receta del neoliberalismo, los pueblos latinoamericanos y caribeños vivirían en una etapa de crecimiento económico con equidad.

El escenario actual ha obligado a los países latinoamericanos a sumarse a la globalización, y por ende, a la unificación del mercado, o podrían quedar relegados del proceso global. En este orden de ideas, Ugarteche (2000: 36), señala que: “el dilema de los países latinoamericanos es hacer lo que el neoliberalismo plantea o quedan excluidos de la globalización”.

Sin embargo, el problema de que las naciones latinas adopten al neoliberalismo como modelo económico, es que las normas y regulaciones que posee fueron estructuradas fuera del espacio nacional al cual se aplican y no han sido adecuadas a las características propias de cada región.

Cristobo (2009) indica que sin importar cual haya sido el origen de las políticas neoliberales en América Latina, ya que algunos autores lo sitúan en los golpes de Estado de Chile y Argentina, 1973 y 1976 respectivamente, o en los años posteriores a la crisis de la deuda, 1982 – 1983, nadie parece poner en cuestión su saldo profundamente negativo: aumento de la pobreza, indigencia y exclusión social producto de la concentración de la riqueza.

Para revisar un poco más a fondo el neoliberalismo en América Latina, se mencionará como ejemplo el caso de Argentina. Cristobo (2009) menciona que después del golpe de estado, se puso en marcha la Reforma del Sistema Financiero de 1977, indicando un nuevo modelo de acumulación económico marcado por la apertura del mercado de bienes y capitales, y la fijación de un régimen cambiario que impuso un esquema devaluatorio decreciente. La liberalización de la economía produjo la desindustrialización y alentó la especulación financiera que generó un creciente nivel de endeudamiento externo.

Las consecuencias de aplicar las políticas neoliberales en Argentina al final de la década de los noventa, fueron: concentración de la riqueza, profundización de las desigualdades sociales, y como expresa Benito (2000) el aumento de la pobreza,

que tuvo su origen principalmente en la caída registrada en los ingresos de la población, especialmente de los segmentos más bajos, y el aumento del desempleo y del empleo informal, de baja calificación y mal remunerado.

La globalización se encuentra marcada por el predominio de las políticas neoliberales, las cuales se imponen a nivel mundial sin tomar en cuenta las diferencias nacionales y los matices lógicos de cada país. América Latina no escapa a este predominio, integrándose a la economía global, pero de forma desigual.

Añez (2009: 201) dice “los países latinoamericanos han visto sus realidades afectadas, tales como las instituciones, personas, grupos y, en particular, la concepción del trabajo ya que trastoca categorías como: clase trabajadora, democracia, beneficios laborales, estabilidad laboral, entre otros, al ser sustituidas por contratos eventuales, sueldo mínimo, flexibilización, precariedad, desempleo”.

2.3.2 El neoliberalismo en México.

La caída en los precios del petróleo y otras materias primas, junto con el alza de las tasas de interés en los montos de los pagos de la deuda externa, hicieron que en el año de 1982, México enfrentara una aguda crisis económica. Esto como producto del agotamiento del modelo de Sustitución de Importaciones³; entonces se presentó el rompimiento de la continuidad, entre los proyectos desarrollista y el Neoclásico – Monetarista. El país debía integrarse al proceso de globalización que se desarrollaba, siendo necesario una reestructuración productiva, modernización y conseguir la posibilidad de insertarse a este proceso de la mejor manera.

³ El modelo de sustitución de importaciones, como su nombre lo indica, sustituyó la importación de algunos bienes industriales por otros producidos en México. Fomentó el crecimiento de la industria productora de bienes de consumo no duradero; el gobierno apoyó con subsidios y medidas proteccionistas la industrialización.

Para insertarse en la economía mundial, México necesitaba abrir la economía al mercado mundial, se incorporó al GATT en 1986, donde se beneficiaría de cuatro códigos de conducta: licencias de importación, normas técnicas, dumping y derechos antidumping y valoración aduanera. Después a la OMC, que sustituyó al GATT en 1995, cuya función principal es velar porque el comercio se realice de manera fluida, previsible y libre.

Posteriormente firma su primer Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá, el cual tiene como objetivo principal formar una zona de libre comercio, estableciendo reglas claras para el intercambio comercial que permita el incremento de flujo comercial e inversión, así como nuevas oportunidades de empleo y mejores niveles de vida. Seguido de este tratado, México firmó otros convenios de libre comercio.

Ornelas (1995) sostiene que en una apretada síntesis, el modelo y la política neoliberales han traído consecuencias severas a la sociedad mexicana. Aumentaron los salarios por debajo de los índices inflacionarios, la economía ha sido incapaz de abrir las plazas de trabajo que demanda la fuerza laboral, esto provoca una elevada concentración del ingreso; así como la generación de elevadas tasas de desempleo y crecientes niveles de pobreza.

Przeworski (1999) afirma que el gran error del paradigma neoliberal es subestimar la figura del Estado y sus instituciones en la organización de la vida pública y privada de los individuos. El Estado no debe ser liberado aún de sus tareas básicas: hacer sustentable la democracia, garantizar la integridad territorial, la seguridad física, mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de la ciudadanía, planificar la hacienda pública y coordinar la correcta distribución del ingreso.

En este orden de ideas, donde México se ha insertado casi por completo en el mundo de la globalización y el neoliberalismo, las organizaciones que componen el país deben someterse a normas y estándares internacionales, con la finalidad de facilitar el intercambio de información de una empresa a otra, de una nación a otra.

2.4 Evaluación

En el contexto actual, en el que los estados deben estar a la vanguardia en cuanto a políticas, estándares y normas internacionales con el objetivo de ser tomados en cuenta para su inclusión en acuerdos o tratados, decisiones e inversiones globales; la evaluación de todas las actividades, programas, organizaciones y personas que componen la estructura de un país juega un papel trascendental en la eficiencia, productividad y desarrollo del mismo.

2.4.1 Definición de evaluación

La Real Academia Española (RAE), define la palabra evaluación de la siguiente manera: señalar el valor de algo; estimar, apreciar, calcular el valor de algo; estimar los conocimientos, aptitudes y rendimiento de los alumnos.

Briones (2008) dice que evaluar es un acto de juzgar o apreciar la importancia de un determinado objeto, situación o proceso en relación con ciertas funciones que deberían cumplirse o con ciertos criterios o valores. En la vida cotidiana, se emiten con frecuencia juicios acerca de la conveniencia, cumplimiento, eficacia o utilidad de recursos, procedimientos o productos, juicios que constituyen acciones de evaluación.

Weiss (1975:60) “la evaluación tiene como objeto ayudar a tomar decisiones. Los encargados de tomarlas tienen que saber qué fue lo que dio resultados y qué es lo

que no sirvió para nada, qué es lo que debería adaptarse en todo el sistema o, de lo contrario modificarse”.

Estas definiciones coinciden en que la evaluación consiste en determinar la importancia de algo, un trabajo, una persona, un objetivo, y basados en los resultados de dicha evaluación, realizar una modificación para mejorar la eficiencia del objeto sometido a la evaluación.

Las evaluaciones se realizan tanto en el ámbito privado como en el público; en el primero, se realizan exámenes a los empleados, auditorías a los procesos productivos, administrativos, al servicio, y dependiendo de los resultados obtenidos se deciden las acciones de modificar o complementar las tareas de la organización. En el segundo caso, las evaluaciones al sector público, se detallan a continuación.

2.5 Evaluación de las entidades públicas

Villalobos (2010) la evaluación es, sin lugar a dudas, uno de los elementos claves del gobierno, capaz de ofrecer una respuesta positiva a la necesidad de racionalizar el uso de los recursos públicos y mejorar la calidad del gasto, respondiendo simultáneamente a los retos mediante una aplicación efectiva entre gestión y políticas públicas.

Una política pública es la decisión gubernamental plasmada en la resolución de un problema en la comunidad, para Aguilar (1992), gobernar de acuerdo a una política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos.

La esencia en el estudio de las políticas públicas radica en la búsqueda de las mejores soluciones a los problemas colectivos. El gobierno persigue aumentar el

nivel de vida de los ciudadanos, educarlos, garantizar su salud y seguridad, aumentar la infraestructura y el alcance de los servicios públicos que se requieren para mejorar el bienestar de la comunidad.

Oxman (2010) menciona que el uso sistemático y transparente de la información que se obtiene para evaluar los efectos de los programas públicos podría permitir al gobierno asegurarse de que las investigaciones que se realizan con fines evaluatorios son las adecuadas y que los resultados son realistas.

Los organismos públicos son sometidos a distintas evaluaciones, cada una con diferentes objetivos, como verificar el uso de los recursos públicos, comprobar el alcance de algún programa gubernamental, retroalimentar las acciones del pasado para mejoras en el futuro, o ayudar en la designación del presupuesto siguiente, este último el que atañe a esta investigación.

2.5.1 Evaluación mediante auditoría

Una auditoría podría ser considerada un tipo de evaluación, como dice Holmes (2008) la auditoría es el examen de las demostraciones y registros administrativos. El auditor observa la exactitud, integridad y autenticidad de tales demostraciones, registros y documentos.

Las empresas realizan diferentes tipos de auditoría con el objetivo de detectar riesgos y vulnerabilidades que afecten sus actividades, para corregirlas o evitarlas; identificar y prevenir errores y fraudes; proporcionar mejora continua a la compañía; e, incluso, otorgar confianza a directivos, integrantes y clientes.

En el caso de las organizaciones y dependencias públicas, las auditorías las realiza la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la cual es una institución que se encarga de fiscalizar de manera externa el uso de los recursos públicos federales, en todo organismo que reciba este tipo de bienes: poderes de la unión,

órganos constitucionalmente autónomos, estados, municipios y particulares. La ASF revisa las cuentas correspondientes a un año fiscal en específico y, esta revisión, se lleva a cabo una vez que los gastos ya fueron efectuados. Su materia exclusiva es lo reportado anualmente en la Cuenta Pública por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Las auditorías que realiza la ASF (2013) se clasifican por su naturaleza y alcance, en tres grandes grupos:

- Auditorías de regularidad
- Auditorías de desempeño
- Auditorías especiales

2.5.1.1 Auditorías de regularidad

Este tipo de auditoría busca verificar la captación, administración, ejercicio y aplicación de los recursos públicos de conformidad con los programas y montos aprobados por la Cámara de Diputados y con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias y normativas aplicables.

De acuerdo al objeto que será fiscalizado las Auditorías de Regularidad, se dividen, principalmente, en:

- Auditorías Financieras y de Cumplimiento

En materia de ingresos, su objetivo es constatar la forma y términos en que fueron captados y administrados, así como verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas. En su caso, se comprueba si los ingresos propios correspondieron a los volúmenes vendidos o a los servicios prestados, si se registraron adecuadamente y si se utilizaron para los fines autorizados.

Con relación a los egresos, su propósito es examinar que los recursos presupuestarios autorizados se aplicaron en operaciones efectivamente realizadas, que su ejercicio se ajustó a las disposiciones normativas vigentes, que

se utilizaron para el cumplimiento de las funciones propias de los entes públicos y que se registraron con base en los principios básicos de contabilidad gubernamental y en el clasificador por objeto del gasto.

Con objeto de comprobar la existencia de los activos, se realizan inspecciones físicas de los bienes adquiridos y de los inventarios en almacén, así como su distribución y utilización. En lo que respecta al renglón de pasivos, se revisa que éstos reflejen las obligaciones reales a cargo de los entes públicos auditados y que se encuentren debidamente registrados.

- Auditorías de Obra Pública e Inversiones Físicas

Su objetivo es constatar que las obras públicas ejecutadas para o por los entes públicos federales, fueron presupuestalmente aprobadas y que el uso de los recursos fue el apropiado; que existieron los estudios y proyectos respectivos y que fueron autorizados; que la contratación se ajustó a la normatividad técnica y jurídica aplicable; que los costos fueron acordes con los volúmenes de obra ejecutada, con el tipo y calidad de materiales utilizados y con los precios unitarios y extraordinarios autorizados; asimismo, que la oportunidad en la ejecución y entrega de las obras y el suministro de los equipos se realizó de acuerdo con lo previsto. En este tipo de auditorías se realizan inspecciones físicas y pruebas técnicas.

- Auditorías a recursos federales transferidos y ejercidos por las diferentes entidades federativas y municipios.

El propósito es verificar y evaluar si los recursos públicos federales recibidos por las entidades federativas y los municipios, ya sea mediante reasignaciones hechas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o a través de los Ramos Generales 33 y 39, se ejercieron de conformidad con lo dispuesto por la legislación y normatividad aplicables.

Las revisiones se enfocan sobre aspectos financieros, programáticos, presupuestales, de obra pública y de legalidad, entre otros. Las materias por fiscalizar se eligen considerando la importancia relativa de los recursos federales asignados a cada entidad federativa y municipio, así como el interés de la diputación.

2.5.1.2 Auditorías de Desempeño

La auditoría de desempeño es una evaluación de la eficacia del quehacer público, midiéndola por resultados con indicadores estratégicos y de impacto; de la eficiencia, midiéndola por la fidelidad de la operación al diseño del programa, con indicadores de gestión y comparándolos con las mejores prácticas gubernamentales; de economía, midiéndola por el costo de la política pública contra los resultados.

La auditoría de desempeño comprueba el impacto de las políticas públicas sobre la población objetivo a través de indicadores de calidad, por lo que valora el grado de satisfacción ciudadana por la implementación de aquéllas. Finalmente, analiza el comportamiento de los actores, tanto de las instituciones encargadas de poner en práctica la política pública como de los operadores.

Una auditoría al desempeño se centra en una revisión sistemática, interdisciplinaria, organizada, objetiva, propositiva, independiente y comparada, del impacto social de la gestión pública y de la congruencia entre lo propuesto y lo obtenido.

Sus recursos fundamentales son la medición de los resultados de las políticas públicas comparadas contra las declaraciones implícitas o explícitas de los objetivos de los programas públicos y de los medios para su implementación; así

como el análisis de los procesos operacionales para evaluar qué tan bien están operando los programas públicos.

Las auditorías de desempeño buscan alcanzar las siguientes metas: proporcionar un examen independiente de las políticas públicas; examinar la validez y fiabilidad de los sistemas de medición del desempeño; proporcionar análisis independientes de los problemas de economía, eficiencia y eficacia de las actividades gubernamentales, y evaluar en qué medida se han logrado los propósitos u objetivos propuestos por las políticas públicas.

Adicionalmente, las auditorías al desempeño ayudan a los entes auditados a detectar fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora, a cumplir sus objetivos y metas y a optimizar su gestión, contribuyendo así a un más adecuado aprovechamiento de los recursos públicos, y a que éstos ofrezcan un mejor servicio a la sociedad.

Aunado al reporte del trabajo fiscalizador que se entrega a la H. Cámara de Diputados mediante el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública (IRCP), la Auditoría Especial de Desempeño elabora presentaciones, en las cuales se resaltan los resultados obtenidos a lo largo de las revisiones efectuadas en el año, con la finalidad de otorgar una mayor comprensión de la labor auditora al público en general.

2.5.1.3 Auditorías Especiales

Son aquellas auditorías en las cuales, dada la complejidad o particularidad de las operaciones, programas o procesos por revisar, se aplican diversos enfoques y procedimientos, que en muchas ocasiones son tan específicos como las propias materias que se fiscalizan.

Se trata de auditorías que revisten características peculiares: combinan aspectos de cumplimiento financiero y de desempeño; los procesos que se revisan son diferenciados en el contexto de la política pública, por lo que los procedimientos que se aplican son específicos para cada caso; atienden a programas, operaciones y procesos especiales o únicos y se refieren a actos de la administración pública que, por su particularidad, difícilmente pueden repetirse.

Las auditorías especiales pueden referirse, entre otros, a los siguientes ámbitos:

- Operaciones singulares
- Problemas estructurales
- Constituciones de empresas públicas
- Desincorporaciones
- Concesiones, permisos, licencias y cesión de derechos
- Apoyos para saneamiento financiero
- Transferencias
- Subsidios

2.5.1.4 Resultados del proceso de fiscalización

Practicadas y concluidas las revisiones programadas, se procede a la integración del informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública, que constituye el producto final del trabajo de la ASF.

El informe se entrega a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero de cada ejercicio y se convierte en un documento de carácter público, el cual contiene los resultados de la revisión del cumplimiento de los programas públicos, el análisis de las desviaciones presupuestarias y la comprobación de que los entes públicos federales llevaron a cabo sus operaciones financieras de acuerdo a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación (2012).

El resultado de las auditorías que lleva a cabo la ASF adquiere diversas formas: la constatación del cumplimiento eficaz, eficiente y económico de los mandatos de los entes auditados, la definición de áreas de oportunidad para mejorar la gestión pública, la detección de errores en el registro de las operaciones que se llevan a cabo, o la existencia de desviaciones o irregularidades.

Cuando se generan observaciones como resultado de la fiscalización superior, las entidades fiscalizadas pueden solventarlas durante el desarrollo de las auditorías o al término de éstas, reintegrando los recursos empleados incorrectamente al erario federal, al patrimonio de la institución, o al fondo federal correspondiente, dependiendo el caso.

Las auditorías buscan identificar el cómo y dónde se emplearon los recursos que le fueron otorgados a una institución, esto con el objeto de que los gastos se realizan de manera correcta y transparente; sin embargo, sólo verifica el uso del recurso, para saber si las actividades que realiza dicha institución están verdaderamente encaminadas a cumplir con las metas y propósitos de su creación, debe emplearse una evaluación del desempeño.

2.6 Evaluación del desempeño

Meny y Thoenig (1992) dicen que evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental, en un campo específico de la vida social y del entorno físico; sus funciones principales son la retroalimentación o mejora, el control de responsabilidades, la rendición de cuentas y la ilustración para acciones futuras.

La evaluación del desempeño ha sido uno de los factores con un impacto positivo en la gestión del gasto público. Dicha evaluación genera información sobre la actuación de los ejecutores del gasto con relación al cumplimiento de metas y

objetivos. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define a la evaluación del desempeño como la evidencia que describe los resultados generados por las mediciones que se realizan sobre el desempeño, en términos de la eficiencia, eficacia y efectividad de los servicios públicos que se prestan, y de los impactos que generan los mismos, así como de las metas y objetivos de los programas presupuestarios.

La disposición tercera de los lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal (2007) define la evaluación como el análisis sistemático y objetivo de los programas federales y que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

En México el organismo destinado a realizar un análisis sobre el logro de objetivos y metas de los programas federales, se llama Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

2.6.1 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia. Dentro del marco de la Ley General de Desarrollo Social (2004), el CONEVAL tiene como funciones principales:

1. Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y

2. Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

En materia de evaluación, el CONEVAL es la institución responsable de emitir los lineamientos de evaluación que deberán observar las dependencias y entidades responsables de operar programas sociales. Asimismo tiene a su cargo las evaluaciones de la política y programas de desarrollo social que pueden ser realizadas por la misma entidad o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, a través de los cuales podrá emitir recomendaciones respecto al cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social.

2.6.2 Tipos de evaluación

Dentro de los lineamientos generales para la evaluación de los programas federales, publicados por la SHCP, el CONEVAL y la Secretaría de la Función Pública (2007), se explican distintos tipos de evaluación a los que son sometidos los programas de la APF con el fin de medir su desempeño, los cuales se mencionan a continuación:

1. Evaluación de Programas Federales. Son aquellas que se aplican a cada programa, las cuales se dividen en:
 - a) Evaluación de consistencia y resultados. Este tipo de evaluación analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores.

- b) Evaluación de indicadores. Analiza mediante el trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados.
- c) Evaluación de procesos. Analiza mediante el trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión.
- d) Evaluación de impacto. Identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal.
- e) Evaluación específica. Serán de aplicación de acuerdo con las necesidades e intereses de las dependencias y entidades.

2. Evaluaciones Estratégicas. Son evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.

Todas estas evaluaciones se llevarán a cabo por evaluadores externos, o por el CONEVAL. La evaluación de los programas federales y sus resultados formarán parte del Sistema de Evaluación del Desempeño, así como del programa de mejoramiento de la gestión, y se articularán sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario.

2.7 Sistema de Evaluación del Desempeño

De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2012), el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es 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.

Los objetivos que tiene el SED son los siguientes:

- Propiciar un nuevo modelo gubernamental para la gestión de las asignaciones presupuestarias, orientado al logro de resultados;
- Elevar la eficiencia gubernamental y del gasto público y un ajuste en el gasto de operación;
- Contribuir a mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos; y
- Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

La SHCP (2009) menciona que el SED tiene dos componentes principales:

1. La evaluación de las políticas públicas y programas presupuestarios, mediante el cual se verificará el grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión; y
2. La gestión para la calidad del gasto, mediante el cual se impulsará la puesta en marcha de acciones que incidan en el funcionamiento y resultados de las instituciones públicas, a fin de que éstas eleven sustancialmente su eficiencia y eficacia; modernicen la prestación de los servicios a su cargo y, promuevan la productividad en el desempeño de sus funciones y la reducción de su gasto de operación.

El 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.

La evaluación de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades se lleva a cabo, basado en el SED, el cual es obligatorio para los ejecutores de gasto y tiene como propósito realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos conforme a indicadores estratégicos y de gestión.

Un indicador es un instrumento para medir el logro de los objetivos de los programas y un referente para el seguimiento de los avances y para la evaluación de los resultados alcanzados. Para la SHCP (2012a) un indicador de desempeño es la expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa, monitorear y evaluar sus resultados.

2.7.1 Matriz de indicadores

La Matriz de Marco Lógico o Matriz de Indicadores (MIR) es una herramienta de planeación que en forma resumida, sencilla y armónica establece con claridad los objetivos de un programa, incorpora los indicadores que miden dichos objetivos y sus resultados esperados; identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores e incluye los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.

Las filas de la matriz presentan información acerca de cuatro distintos niveles de objetivos llamados Fin, Propósito, Componentes y Actividades, mientras que las columnas registran la información sobre los objetivos del proyecto, los indicadores, las fuentes de información y los factores externos o supuestos cuya ocurrencia es importante para el logro de los objetivos (ver figura 1).

De acuerdo con el Apartado noveno de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (2007), las dependencias y entidades deben elaborar la matriz de indicadores de cada programa federal con base en la metodología de marco lógico que determinen, en el ámbito de su competencia, el CONEVAL, la SHCP y la Secretaría de la Función Pública.

Por ello, la información referente al contenido de las matrices y de sus indicadores es responsabilidad de las dependencias, de las entidades y de los programas federales que los elaboran.

Figura 1.
Matriz de indicadores

	Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fin				
Propósito				
Componentes				
Actividades				

Fuente: CONEVAL 2011.

Capítulo 3. Marco teórico

3.1 La empresa

Con el objetivo de satisfacer sus necesidades, los seres humanos se han agrupado para facilitar las actividades que les ayuden a vivir de manera más confortable. Estas estructuras sociales reciben el nombre de organizaciones o empresas, las cuales se definen a continuación

3.1.1 Definición

Para encontrar una definición de empresa, son revisadas algunas propuestas realizadas por diversos autores entre ellos Guzmán, Fernández y Münch; posteriormente es plasmada la definición de empresa pública, y la clasificación que tienen las entidades pertenecientes a la administración pública federal.

Guzmán (2011: 2) conceptualiza a la empresa como: *“la unidad económico-social en la que el capital, el trabajo y la dirección se coordinan para lograr una producción que responda a los requerimientos del medio humano en el que la propia empresa actúa”*.

Fernández (2011: 85), explica que la empresa *“es la unidad productiva o de servicio que, constituida según aspectos prácticos o legales, se integra por recursos y se vale de la administración para lograr sus objetivos”*.

Münch (1994:26) argumenta que la empresa es un *“grupo social, unidad productiva, en el que, a través de la administración del capital y el trabajo, se producen bienes y servicios, tendientes a la satisfacción de las necesidades de la comunidad”*.

En conclusión se puede decir que una empresa es una unidad en la que se combinan factores como el humano, financiero y material, legales y administrativos, con el objetivo de generar algún bien o servicio que satisfaga una necesidad del público a la que está dirigida.

3.1.2 Clasificación

Existen numerosas diferencias entre las empresas, algunos autores y organismos las han clasificado de acuerdo a diversos temas, como el giro, el tamaño, su ámbito de actuación, su forma jurídica, etcétera. En este apartado se repasan sólo algunas de estas divisiones.

3.1.2.1 Clasificación por tamaño

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (2007) señala como uno de sus objetivos lograr una economía competitiva mediante el aumento de la productividad, innovación, inversión en infraestructura, fortalecimiento del mercado interno y creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas (mipymes).

Las pymes son un elemento fundamental y estratégico para el desarrollo económico de los países, tanto por su contribución al empleo, como por su aportación al Producto Interno Bruto (PIB), constituyendo, en el caso de México, alrededor del 99% del total de las unidades económicas del país, representando aproximadamente el 52% del PIB y contribuyendo a generar el 70% de los empleos formales.

Con fecha del 30 de junio de 2009 el Diario Oficial de la Federación (DOF) publicó la clasificación de las pymes.; la legislación establece una diferenciación que se realiza según el número de trabajadores y en el monto de las ventas anuales, lo que pretende evitar la discriminación en contra de empresas intensivas en mano

de obra y que negocios con altos niveles de venta participen en programas diseñados para pymes.

Tabla 1

Clasificación micro, pequeñas y medianas empresas

Estratificación				
Tamaño	Sector	Rango de número de trabajadores	Rango de monto de ventas anuales (mdp)	de Tope de máximo combinado*
Micro	Todas	Hasta 10	Hasta \$4	4.6
Pequeña	Comercio	Desde 11 hasta 30	Desde \$4.01 hasta \$100	93
	Industria y Servicios	Desde 11 hasta 50	Desde \$4.01 hasta \$100	95
Mediana	Comercio	Desde 31 hasta 100	Desde \$100.01 hasta \$250	235
	Servicios	Desde 51 hasta 100		
	Industria	Desde 51 hasta 250	Desde \$100.01 hasta \$250	250

*Tope Máximo Combinado = (Trabajadores) X 10% + (Ventas Anuales) X 90%.

Fuente: Secretaría de Economía, DOF 2009.

Hoy en día, esta clasificación es utilizada por la Secretaría de Economía (SE), SHCP y por Nacional Financiera (Nafinsa), de manera que en México, la división expuesta en la tabla 1 se encuentra unificada.

3.1.2.1 Clasificación por origen del capital

Las empresas en función de dónde procede el capital se puede dividir en diferentes tipos:

- Privadas. Se trata de empresas en donde el capital es propiedad de inversionistas privados y son lucrativas en su totalidad. El origen de capital es privado.
- Públicas. Se trata de empresas en donde el capital pertenece al estado y en las que se pretende satisfacer las necesidades sociales. Pueden ser centralizadas, descentralizadas, estatales, mixtas y paraestatales.

Reyes (2004) realiza una distinción entre la empresa pública y la empresa privada:

- Empresa privada. Busca la obtención de un beneficio económico mediante la satisfacción de alguna necesidad de orden general o social.
- Empresa pública. Tiene como fin satisfacer una necesidad de carácter general o social con la que puede obtener o no beneficios.

Este último tipo de empresas, las públicas, son las que interesan a este trabajo, por ello, a continuación se explican de forma más detallada.

3.2 Empresa pública

Aguirre (1979:86) explica que la empresa pública *“se trata de una empresa, es decir, una unidad económica resultante de la organización de los recursos*

humanos, financieros y materiales tendientes a lograr el ejercicio de una actividad económica que generalmente debe ser la producción, en segundo lugar, la empresa es pública, y ello significa que la propiedad y la dirección de la misma corresponden a una administración pública, por lo que se encuentra regulada por principios del derecho público”.

Márquez (2005) enuncia que por formas de empresa del sector público se entiende a todas las estructuras jurídicas que utiliza la administración pública para el ejercicio de la actividad empresarial encaminada a llenar los espacios productivos, trascendentes socialmente, que deja la iniciativa privada.

Las empresas públicas en México son instituciones que tienen como objetivo apoyar al Estado en la generación de bienes y servicios que no pueden satisfacer las organizaciones privadas o que la oferta que existe en el mercado es insuficiente para satisfacer a la población.

3.2.1 Importancia de la empresa pública en México

A través del sector público el Estado llena las lagunas que deja la iniciativa privada, estas lagunas son explicadas por el carácter no rentable de ciertas actividades económicas. Las deficiencias de la iniciativa privada tienden a ser numerosas en la medida en la que se desarrollan las nociones de seguridad social, formación educativa, bienestar, salud, desarrollo científico.

Marúm (1992) explica que la empresa pública es uno de los brazos de la realización de las funciones estatales, la cual ha cobrado una importancia creciente en la actuación del Estado en la economía, esto hace que el gobierno se vuelva controlador no sólo de la política, sino también de la situación económica.

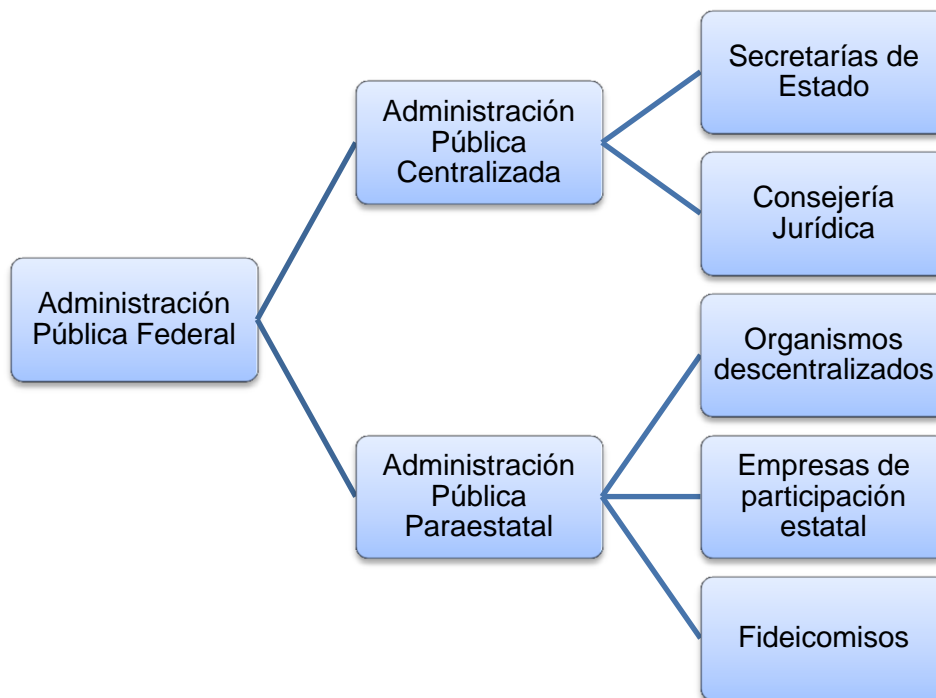
3.2.2 Clasificación de la empresa pública en México

Serra (1977) afirma que la administración pública es el conjunto de medios de acción: humanos, materiales o morales, y de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o las particulares y que determinan los poderes constitucionales, dedicados a recoger y definir la política de la nación.

La administración pública, sus entidades y dependencias están reguladas dentro del marco legal mediante la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. En esta ley se encuentra la clasificación de los organismos públicos que integran la administración pública federal mexicana (ver figura 2).

Figura 2

Entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.



Fuente: Basado en LOAPF, 2012.

A continuación se describe cada entidad y dependencia de la APF, así mismo se mencionan algunos ejemplos de las empresas públicas que los conforman.

3.2.2.1 Administración pública centralizada

Secretarías de Estado. Tienen al frente a un Secretario de Estado, que es auxiliado por Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de departamento, oficina, sección y mesa.

El Secretario de Estado expedirá los manuales de organización, procedimientos y servicios al público necesarios para su funcionamiento, los cuales deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos que se establezcan.

Tabla 2.

Secretarías de Estado y sus funciones

Secretaría	Funciones
De Gobernación	Conduce la política interior, vela por la gobernabilidad democrática y el desarrollo político del país
De Relaciones Exteriores	Política exterior. Su objetivo es ampliar y profundizar las relaciones políticas, económicas, culturales y de cooperación con las regiones del mundo.
De Hacienda y Crédito Público	Propone y dirige la política económica en materia financiera, fiscal, de gasto, ingreso y deuda pública, así como estadística, geografía e información.
De la Defensa Nacional	Organiza, administra y prepara al Ejército y la Fuerza Aérea con el fin de defender la integridad, independencia y soberanía de la nación; garantiza

	la seguridad interior; auxilia a la población civil y realiza acciones cívicas que tiendan al progreso.
De Marina	Organiza, administra y prepara la Armada; ejerce soberanía en el mar territorial, su espacio aéreo y las costas.
De Economía	Formula y conduce las políticas de industria, comercio exterior e interior, abasto y precios del país. Regula, promueve y vigila la comercialización, distribución y consumo de bienes y servicios.
De Desarrollo Social	Formula coordina la política social solidaria y subsidiaria, orientada hacia el bien común; y ejecutarla con el objetivo de lograr la superación de la pobreza.
De Seguridad Pública	Define políticas de seguridad pública en el ámbito federal, que comprenden normas, instrumentos y acciones para prevenir la delincuencia.
De la Función Pública	Organiza el sistema de control y evaluación gubernamental; inspecciona el ejercicio del gasto público; coordina la evaluación de resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.
De Comunicaciones y Transportes	Formula y conduce las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones. Regula, inspecciona y vigila los servicios públicos de correos y telégrafos.
Del Trabajo y Previsión Social	Vigila la aplicación de las disposiciones sobre materia de trabajo. Procura el equilibrio entre los factores de la producción.
De Medio Ambiente y Recursos Naturales	Fomenta la protección, restauración y conservación de los ecosistemas, recursos, bienes y servicios

	ambientales con el fin de propiciar su aprovechamiento y conservación.
De Energía	Establece y conduce la política energética, así como su cumplimiento con prioridad en la seguridad y diversificación energética y el ahorro de energía.
De Agricultura, Ganadería, Rural, Pesca y Alimentación	Formula, conduce y evalúa la política de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan el campo.
De Educación Pública.	Organiza, vigila y desarrolla en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas, la enseñanza preescolar, primaria, secundaria, normal, urbana, semiurbana y rural. Se encarga de la educación técnica, industrial, comercial y de artes y oficios.
De Salud	Establece y conduce la política en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad.
De Turismo	Conduce y promueve la política de desarrollo de la actividad turística.
De Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Proporciona certeza jurídica en la tenencia de la tierra; elabora políticas públicas que fomenten el acceso a la justicia y el desarrollo agrario integral.

Fuente: Basado en el gabinete de la presidencia de la República, 2013.

Consejería jurídica. Brinda apoyo técnico jurídico al Presidente de la República. Somete a consideración y, en su caso, firma todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso. De acuerdo al artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2012), a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

- I. Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende;

- II. Someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos;
- III. Dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales;
- IV. Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República;
- V. Prestar asesoría jurídica cuando el Presidente de la República así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Federal, así como en los previstos en el artículo 29 constitucional;
- VI. Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades;
- VII. Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la Administración Pública Federal, la que tendrá por objeto la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. El Consejero Jurídico podrá opinar previamente sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- VIII. Participar, junto con las demás dependencias competentes, en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico;
- IX. Prestar apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a las entidades federativas que lo soliciten, sin perjuicio de la competencia de otras dependencias;

- X. Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas.

Las dependencias de la Administración Pública Federal enviarán a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes o decretos a ser sometidos al Congreso de la Unión, a una de sus cámaras o a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por lo menos con un mes de anticipación a la fecha en que se pretendan presentar, salvo en los casos de las iniciativas de ley de ingresos y proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, y en aquellos otros de notoria urgencia a juicio del Presidente de la República. Estos últimos serán sometidos al Titular del Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Consejería Jurídica.

3.2.2.2 Administración pública paraestatal

Organismos descentralizados. Son las entidades creadas por la ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Algunos organismos descentralizados son los siguientes:

- Archivo General de la Nación.
- Canal 11 XE – IPN
- Centro Nacional de Trasplantes.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Consejo Tutelar para Menores Infractores.
- Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Instituto Politécnico Nacional.
- Policía Federal Preventiva.

- Universidad Nacional Autónoma de México.

Empresas de participación paraestatal. Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

- Sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de la legislación específica.
- Sociedades de cualquier naturaleza incluyendo organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como instituciones nacionales de seguros y fianzas, que se satisfagan con alguno o varios de los siguientes requisitos:
 - a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
 - b) Que la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social o serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal;
 - c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Basados en el catálogo de sectores económicos del Banco de México, se enlistan a continuación sólo algunas de las empresas de participación estatal mayoritaria (entidades paraestatales):

- Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S. A. de C. V.

- Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S. A. de C. V.
- Casa de Moneda de México.
- Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C.
- Comisión Federal de Electricidad.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Fondo de Cultura Económica
- Instituto Mexicano del Seguro Social
- Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
- Petróleos Mexicanos
- Procuraduría Federal del Consumidor
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Fideicomisos. Son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de la SHCP y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras del sector.

3.2.3 Oficialía Mayor

La oficialía mayor es un órgano administrativo que busca el cumplimiento y logro de las metas establecidas en el marco de la legalidad y la transparencia, a través de una adecuada planeación y organización, aplicando controles de uso de los

recursos materiales, presupuestales, financieros y tecnológicos, conjuntados con una coordinación entre los recursos humanos con los que cuenta.

Las secretarías de Estado cuentan con un Oficial Mayor, el cual tiene las siguientes funciones, las cuales varían de acuerdo a la secretaría a la que pertenecen:

- Administración de personal
- Administración presupuestal y recursos financieros
- Innovación, tecnología de la información, calidad y organización
- Administración de recursos materiales y servicios.

3.2.3.1 Administración de recursos financieros

La oficialía mayor, dentro de cada secretaría de estado, tiene las siguientes funciones en cuanto a la administración presupuestal y de recursos financieros se refiere:

- Analizar, determinar y tramitar las modificaciones presupuestales
- Proponer la normativa de las actividades de la administración de recursos financieros cuya aplicación corresponda a las unidades administrativas de la Secretaría, a sus órganos desconcentrados y a las entidades coordinadas de manera sectorial; difundir las normas aprobadas y verificar su cumplimiento;
- Operar y controlar el ejercicio del presupuesto de egresos de la Secretaría;
- Establecer las normas y procedimientos para el manejo de recursos en efectivo;
- Establecer y difundir las normas y procedimientos a que deba sujetarse la contabilidad presupuestaria y patrimonial de la Secretaría, así como verificar su cumplimiento; consolidar y mantener actualizados los registros contables; elaborar los estados financieros, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y los demás informes que se requieran en la materia;
- Conciliar y depurar las cuentas que rindan las oficinas pagadoras, las unidades administrativas de la Secretaría responsables del ejercicio

presupuestal y la información que se deba rendir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a cualquier otra instancia competente;

- Verificar, de manera previa a su pago, que la documentación justificativa y comprobatoria del gasto se ajuste a las disposiciones que lo regulan;
- Conciliar los resultados de las cuentas bancarias abiertas para el pago de las remuneraciones al personal de la Secretaría;
- Autorizar el entero o aplicación, en su caso, de las cantidades retenidas al personal de la Secretaría en favor de dependencias, entidades paraestatales y, en general, terceros que acrediten derecho a su recepción;
- Asesorar a los titulares de las unidades responsables en asuntos relacionados con las materias contables y de administración presupuestal.

3.6 Presupuesto de Egresos de la Federación

Todos los organismos públicos reciben recursos por parte del gobierno para llevar a cabo sus actividades y cumplir con sus objetivos; estos recursos se designan a través del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el cual, se lleva a cabo mediante un proceso que se describe a continuación.

El Gobierno requiere recursos para poder cumplir con sus funciones. A esos recursos se les denomina gasto público. La orientación, el destino y el tipo de gasto se detallan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, documento que autoriza la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El gasto público es utilizado por el Gobierno Federal con fin de:

- proporcionar servicios educativos y de salud;
- construir carreteras y vivienda;
- apoyar el desarrollo del campo;
- generar y distribuir electricidad;
- garantizar la soberanía y seguridad nacional;
- procurar e impartir justicia;

- desarrollar actividades legislativas;
- transferir recursos a los estados y municipios;
- sostener relaciones con otros países y
- para atender el costo financiero de la deuda, entre otros.

El Gobierno Federal obtiene los recursos del pago de los impuestos y otras contribuciones de la sociedad; de los ingresos del petróleo; de la venta de bienes y servicios de las empresas y organismos públicos; de las contribuciones de trabajadores y patrones al sistema de seguridad social; así como de financiamientos que contrata.

El Presupuesto de Egresos especifica el monto y destino de los recursos económicos que el Gobierno requiere durante un ejercicio fiscal, es decir, un año, para obtener los resultados comprometidos y demandados por los diversos sectores de la sociedad.

La Cámara de Diputados y la de Senadores son quienes autorizan el importe de cobranza y la recaudación a través de la Ley de Ingresos de la Federación. A diferencia del Presupuesto de Egresos que sólo lo aprueba la Cámara de Diputados. El Presupuesto de Egresos de la Federación es el documento jurídico y financiero que establece las erogaciones que realizará el gobierno federal entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año.

3.6.1 Elaboración y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación

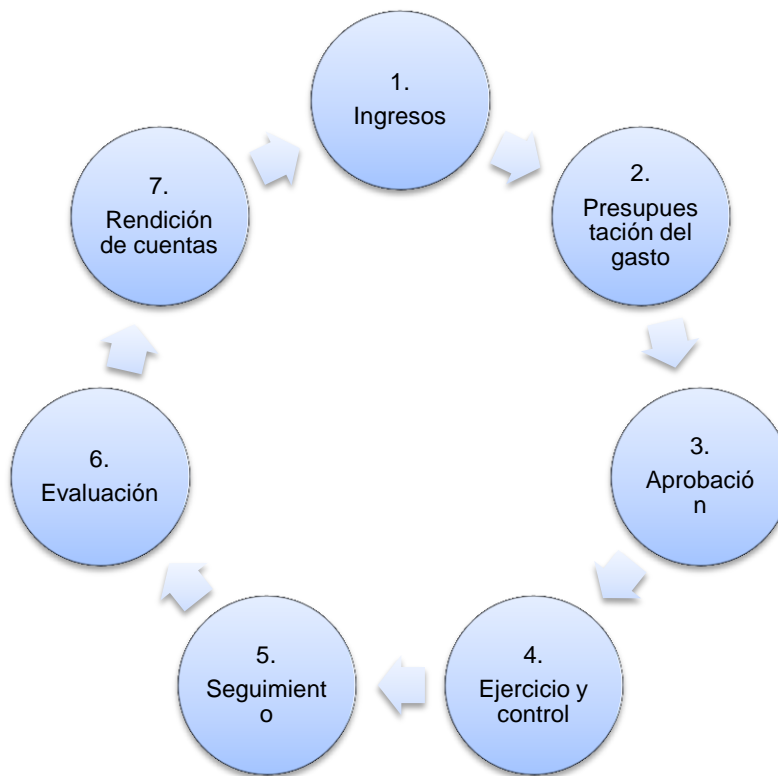
La elaboración y aprobación del PEF se puede explicar de manera sencilla mediante la figura 3, llamada ciclo presupuestario, donde se muestra cada una de las etapas por las que pasa el PEF, desde su elaboración y hasta la rendición de cuentas para elaborar un nuevo presupuesto para el año siguiente.

3.6.1.1 Ciclo presupuestario

Para que el Gobierno Federal sepa con cuánto dinero dispondrá para el gasto público, en qué se gastará y cómo se rendirá cuentas a los ciudadanos sobre ese gasto, existe un proceso llamado Ciclo presupuestario. A continuación se muestra una figura donde, basados en la SHCP (2012b), se indican las fases de este ciclo:

Figura 3

Ciclo Presupuestario



Fuente: SHCP, 2012.

1. Ingresos

En la primera etapa del ciclo, la Ley de Ingresos establece las fuentes de donde el Gobierno Federal obtendrá los recursos para realizar sus actividades, impuestos, venta de petróleo, cobro de servicios públicos, préstamos, por mencionar algunos; gracias a esto es posible financiar las obras del gobierno y los programas sociales.

2. Presupuesto de egresos

Para determinar el destino de los recursos que se espera obtener, el Gobierno Federal hace un presupuesto anual que refleja cuales son las necesidades más importantes del país y cómo distribuir los recursos, educación, salud, vivienda, seguridad pública, entre otros.

SHCP (2012b) explica que al inicio de cada administración, el Gobierno Federal elabora un Plan Nacional de Desarrollo (PND) en el que establece los principales objetivos de su programa de trabajo, las prioridades, así como las tareas a realizar para atender las necesidades de la población.

Es responsabilidad del Ejecutivo Federal integrar y presentar la propuesta de gasto que, por su parte, elaboran los poderes Legislativo y Judicial, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; junto con las propuestas que el propio ejecutivo prepara para cada una de las secretarías de estado y entidades paraestatales a su cargo. A esta propuesta se le denomina Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y se presenta a la Cámara de Diputados para ser revisada, examinada, discutida, modificada y aprobada.

3. Aprobación

Una vez integrado el presupuesto, el Gobierno Federal lo envía a la Cámara de Diputados a más tardar el 8 de septiembre. Ahí se revisa, discute, modifica y se aprueba a más tardar el 15 de noviembre de cada año. La fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2012) establece que el titular del poder Ejecutivo Federal debe hacer llegar a la Cámara de

Diputados la propuesta de gasto público a más tardar el 15 de noviembre del año anterior al que se refiera el presupuesto. Cuando este presupuesto corresponde al primer año de gestión de la Administración Federal, la fecha se pospone para el 15 de diciembre.

Conforme a las prácticas y procedimientos parlamentarios de la Cámara de Diputados, el Presupuesto de Egresos de la Federación se aprueba mediante votación en el pleno de dicha Cámara, por lo que es preciso que sufraguen a favor del proyecto el 50 por ciento, más uno, de los diputados presentes, siempre y cuando exista el quórum requerido. El documento que formaliza la aprobación del proyecto se denomina Decreto Aprobatorio del PEF.

4. Ejercicio y Control

A partir del 1 de enero y hasta el 31 de diciembre se ejecutan las acciones para las cuales se asignaron los recursos públicos y que involucran un desembolso de dinero.

5. Seguimiento

Consiste en generar la información necesaria sobre el avance en las metas de los indicadores y sobre el ejercicio de los recursos asignados a los programas; permite evaluar las estrategias y adecuarlas a las circunstancias cambiantes además de contribuir a la toma de decisiones con información de calidad para la asignación y reasignación del gasto.

6. Evaluación

Medir y calificar los resultados en términos de la eficacia, eficiencia, economía, y calidad de las políticas, programas e instituciones e identificar y aplicar las medidas respectivas y utilizar los resultados en la toma de decisiones presupuestarias.

7. Rendición de cuentas

Dar cuenta de los resultados del ejercicio de los recursos públicos a las instancias fiscalizadoras y hacer partícipe al público de los resultados de dicho ejercicio.

3.7 Presupuesto basado en resultados

La rendición de cuentas del sector público centra su mayor atención en la obtención de resultados que en el exclusivo cumplimiento de normas y procedimientos. La generación y utilización de información de desempeño en la administración pública es esencial a fin de aumentar la responsabilidad de los actores y mejorar la toma de decisiones respecto al uso del dinero público.

Whittingham y Ospina (2000) aseguran que el interés por conseguir una eficiente utilización de recursos en el sector público, no es un tema nuevo, pero lo que de alguna manera sí es reciente, es la necesidad de que la eficiencia se vea reflejada en resultados medibles y articulados a las políticas públicas. De esta manera, se han elaborado instrumentos y mecanismos para evaluar, dar seguimiento y controlar la eficiencia de la administración pública.

Mientras que los presupuestos tradicionales miden los recursos consumidos, el presupuesto basado en resultados (PBR) mide la producción de bienes y servicios y el impacto que éstos generan en la sociedad, tomando en cuenta objetivos y metas, para lo que resulta importante construir un adecuado sistema de evaluación del desempeño.

Pérez – Jácome (2012) sugiere que la implantación del presupuesto basado en resultados, puede presentar los siguientes beneficios:

- Mejora la continuidad en el trabajo de las agencias gubernamentales, reduce la incertidumbre de su administración y control a partir de establecer objetivos claros e impulsa un enfoque hacia el logro de resultados.

- Enfatiza en la planeación, diseño, implantación de políticas públicas y la comunicación para que los diferentes actores conozcan los objetivos y las metas previstas y alcanzadas.
- Brinda mayor transparencia mediante la generación de mejor información para el público y para las legislaturas respecto de las metas y las prioridades de gasto, así mismo, la manera como los diferentes programas públicos contribuyen a alcanzar dichas metas.
- Permite ubicar y definir de manera efectiva los recursos necesarios para cada programa y acción pública, basándose en la identificación de asuntos críticos y en los procesos y flujos específicos.
- Facilita la mejora de la gestión institucional, e incrementa la eficiencia de los programas.
- Genera vínculos fuertes entre la planeación, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación, lo que obliga a una discusión de política pública integral y coordinada.

3.7.1 Tipos de presupuesto basado en resultados

La tabla 3 muestra, de acuerdo con Van Dooren et. al. (2006), los modelos más comunes del uso de información de desempeño en los países de la OCDE basados en dos dimensiones:

Tabla 3

Categorías en el presupuesto por desempeño

		Relación con la toma de decisiones	
Grado de institucionalización		Rígido	Flexible
Institucionalizado		Método directo/fórmula	Presupuesto basado en información de desempeño

Fuente: OCDE, 2006.

El método directo/fórmula se utiliza en raras ocasiones como cuando existe una demanda continua suficiente por un servicio para garantizar que sea poco probable que las variaciones relacionadas con el desempeño en las asignaciones presupuestarias conduzcan a su cierre, lo que políticamente es difícil.

Para Van Dooren et. al. (2006), la retórica del presupuesto basado en el desempeño aspira a este uso, impulsada por la idea de que los objetivos del rendimiento siempre pueden conducir hacia la asignación de los recursos. En la práctica, es poco probable que este uso tenga éxito, debido a varias razones: muchos objetivos gubernamentales (por ejemplo, la política exterior o la defensa) no son mensurables en términos de su producción; la lógica de disminuir el financiamiento para programas cuyo desempeño es pobre pero que son políticamente importantes es perjudicial y, en la medida en que las mediciones afecten directamente a los recursos reales, se crean fuertes incentivos para la manipulación.

Algunos ejemplos del uso de este método son los fondos asignados en Dinamarca para las escuelas y universidades técnicas; el sistema de vouchers educativos en Chile y los fondos per cápita para clínicas locales, y la educación universitaria y ocupacional de Finlandia.

En la práctica, la información sobre el desempeño (objetivos, resultados), se presenta como antecedente en los documentos presupuestarios para la rendición de cuentas. Sirve como herramienta de análisis para el gobierno, el legislativo y los ciudadanos, y no tiene implicaciones en la asignación de recursos. Tiende a encontrarse en ambientes que imponen un alto grado de responsabilidad social sobre los actores. Por ejemplo, en Dinamarca y Suecia, los ministerios pueden presentar información de desempeño en las negociaciones presupuestarias, pero

no existe la expectativa de una relación formal entre los indicadores y la asignación de recursos.

El presupuesto basado en la información de desempeño es el uso más común de la información de desempeño en todos los aspectos del proceso presupuestario. Los ejemplos de formulación del presupuesto incluyen a la mayor parte de los países de la OCDE, que requieren la presentación de objetivos del desempeño y la información del desempeño anterior durante la preparación del presupuesto, aunque en pocos casos es el único factor predominante al preparar las estimaciones presupuestales. Ejemplos de países que utilizan la formulación de presupuesto son Australia, Canadá y el Reino Unido, en donde se debe presentar la información sobre el desempeño, pero se toma en consideración junto con otras fuentes de información al revisar la efectividad del ejercicio del presupuesto.

Desde luego, un PBR es más que la generación de información relevante sobre el desempeño de los ejecutores de gasto, pues éste implica que esa información se utilice también para decidir o proponer prioridades y asignaciones de gasto, en el marco de la planeación y programación de los presupuestos por venir.

El objetivo de llevar a cabo un presupuesto basado en resultados, que es el mejor aprovechamiento de los recursos públicos, es importante la calidad de la información de desempeño, la cual depende de la fortaleza del sistema de planeación e información. Según Manning y Aritzi (2010) la introducción del presupuesto basado en la información de desempeño depende de aspectos políticos tanto como de aspectos puramente técnicos. En este contexto, existen tres cuestiones clave:

1. Primero, debe existir una agencia que cuente con la facultad y la capacidad de supervisar el proceso de toma de decisiones de los actores más importantes a lo largo del ciclo presupuestario. Con frecuencia, dicha situación se encuentra en países unitarios, parlamentarios.

2. Una segunda consideración es la cantidad de pre-asignaciones que caracterizan al presupuesto, y que restringen la flexibilidad para replantear prioridades presupuestarias durante su formulación.
3. En tercer lugar, es difícil introducir el presupuesto basado en la información de desempeño cuando rigideces políticas y de otra naturaleza, determinan el uso de insumos financieros, restringiendo la capacidad de ofrecer incentivos de desempeño durante la ejecución del presupuesto.

A partir de 2006 se introdujeron cambios sustantivos en el país, se establecieron obligaciones para evaluar los resultados de los programas sociales y los logros obtenidos por las entidades federativas y los municipios con recursos federales. Desde entonces, se ha trabajado intensamente para que el presupuesto basado en resultados se convierta en una realidad en la Administración Pública Federal (APF).

Para una implementación, consolidación y operación adecuada del PBR se debe considerar la totalidad de sus factores. Dentro de ellos, probablemente el más relevante sea la evaluación del desempeño de las políticas públicas y los programas presupuestarios, que hace posible que se genere la información que, como ya se mencionó, permita a los gobiernos tomar decisiones acertadas y eficientes, respecto a las prioridades y distribución del gasto.

En este trabajo se realiza una estimación a la evaluación practicada al programa social Oportunidades y su posterior asignación presupuestal, durante el periodo comprendido entre los años 2006 – 2012.

Capítulo 4

La evaluación del desempeño a los programas sociales como mecanismo de asignación presupuestal

(Programa Oportunidades 2006 – 2012)

4.1 Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

La Ley de Planeación (2012:7), indica que el PND *precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural.*

El PND señala los programas que deben ser elaborados para cumplir con los objetivos y estrategias que dicho plan apunta. En México, el PND 2007 – 2012 consta de 5 ejes de política pública, para el desarrollo integral del país, los cuales son:

1. Estado de derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

El eje 3, igualdad de oportunidades, establece como finalidad de la política social lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades con los siguientes principios rectores:

- focalizar los recursos en los programas que han demostrado ser más efectivos;
- utilizar sistemas de evaluación y seguimiento que permitan monitorear y mejorar los programas de forma constante;
- promover la coordinación de acciones entre las dependencias y organismos del Gobierno Federal, así como los distintos órdenes de gobierno.

Para superar las condiciones de pobreza de la población, es necesario instrumentar en el conjunto de la política social sistemas de seguimiento de los programas en sus distintas etapas, así como de evaluación. En este sentido, se podría enlazar el eje 3 con el eje 5, democracia efectiva y política exterior responsable, el cual establece que una democracia efectiva debe reducir la brecha entre los ciudadanos y sus representantes mediante mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

México tiene como deber incrementar la efectividad de su democracia para que los logros en materia económica y social se traduzcan en mejoras permanentes en la calidad de vida de los ciudadanos. El trabajo consiste en incrementar la satisfacción de las necesidades básicas en cantidad y calidad, medir los avances en aspectos tales como educación, salud, vivienda, infraestructura y reducción de la pobreza; con la finalidad de mejorar la efectividad de las acciones gubernamentales y dar cumplimiento a los objetivos y ejes rectores de la política de desarrollo social y humano.

Para aumentar el desempeño de la administración pública el PND procura la mejora de la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los

ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos.

Las estrategias que contribuirán a mejorar la eficiencia y eficacia, así como la rendición de cuentas son:

- Adoptar un modelo de diseño del presupuesto basado en resultados que facilite la rendición de cuentas y genere los incentivos para que la Administración Pública Federal cumpla las metas planteadas; y
- Evaluar el desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población.

Para la ejecución del uso transparente, eficaz y eficiente de los recursos públicos y garantizar el logro de las prioridades, el Gobierno Federal ha dispuesto la adopción del Presupuesto Basado en Resultados, que tiene como una de sus principales vertientes la evaluación de los programas de gobierno como el inicio de un nuevo tipo de gestión pública para resultados que modifica y mejora de manera estructural el proceso de planeación, programación, aprobación y ejercicio presupuestario.

El Presupuesto Basado en Resultados consiste en un conjunto de procesos e instrumentos que permitirán que las decisiones involucradas en el presupuesto incorporen, sistemáticamente, consideraciones sobre los resultados obtenidos en la aplicación de los recursos públicos.

Asignar los recursos públicos bajo el enfoque de Presupuesto Basado en Resultados, requiere de un mecanismo de evaluación objetiva, participativa y transparente de los programas de gobierno así como de las instituciones, que contribuya a orientar las asignaciones presupuestarias a partir de los resultados y la eficacia, así como elevar la productividad y modernizar procesos específicos. Basado en un nuevo sistema de evaluación del desempeño a través de indicadores en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad que permitan monitorear las acciones del gobierno

federal.

En este capítulo, se hará referencia de manera específica al programa de desarrollo humano oportunidades, su evaluación y cómo sirve ésta para la asignación del presupuesto de egresos.

4.2 Programas sociales

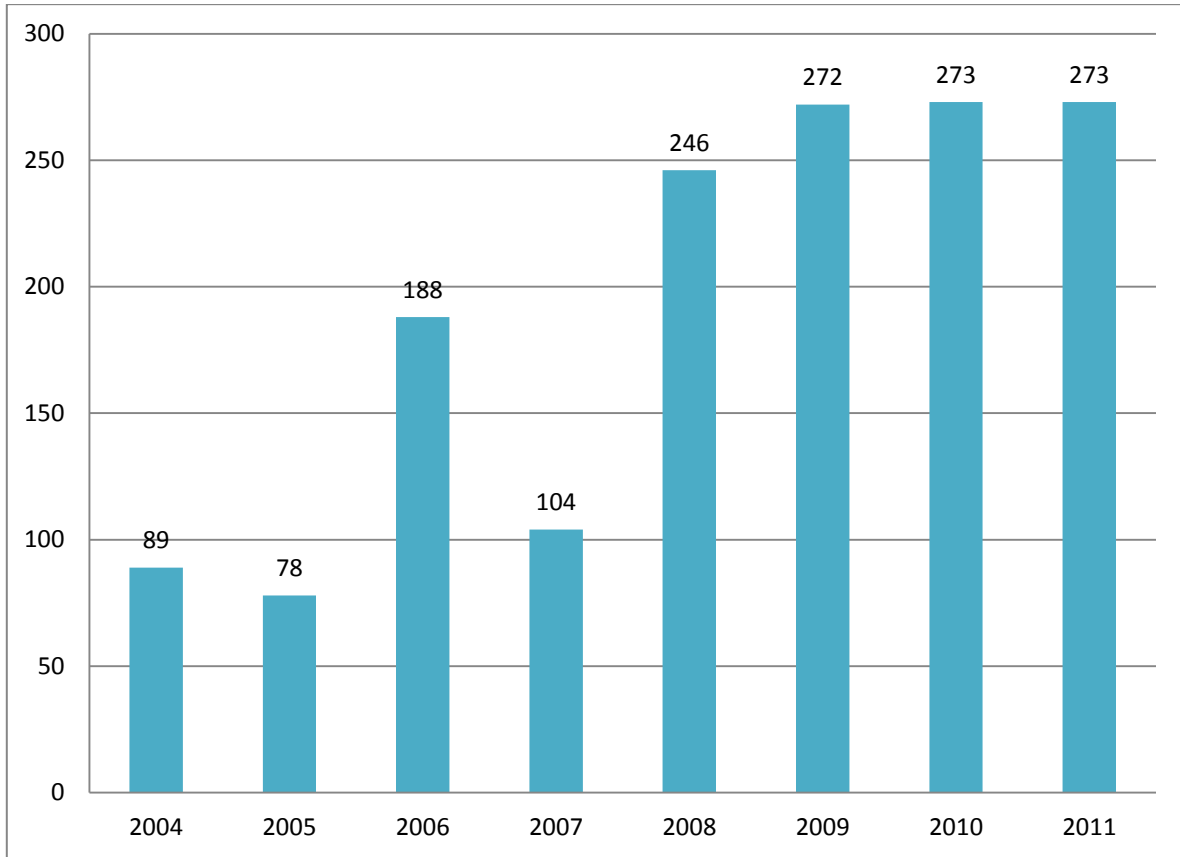
Para la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), los programas sociales (2010:9) *“son esquemas de ayuda social, creados y desarrollados mediante proyectos, por el gobierno, organismos internacionales, organizaciones nacionales sin fines de lucro, empresas privadas y cualquier otro cooperante; destinados a atender a las personas que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema, para con ellos mejorar las condiciones de vida de las familias, a través de atención oportuna de salud, nutrición, educación, vivienda, seguridad jurídica, empleo y otros”*.

En México el gobierno se vale de los programas sociales para satisfacer necesidades de la población que no han sido cubiertas, como la salud o la alimentación; para mejorar la calidad de vida de las personas, como la educación o apoyos para el trabajo. El CONEVAL cuenta con un inventario de programas y acciones federales de desarrollo social (2012), en el cual se sistematiza la información relacionada con los programas sociales.

Con base en la información presentada en el inventario de programas y acciones federales de desarrollo social, el número de programas sociales ha variado año con año, hasta alcanzar un total de 273 programas en el año 2011, esto se puede apreciar en la gráfica 1:

Gráfica 1

Número de programas y acciones federales de desarrollo social
2004 – 2011



Fuente: CONEVAL 2012

Los programas y las acciones federales de desarrollo social buscan contribuir a la preservación de los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico de los ciudadanos. Los derechos fundamentales para el desarrollo social son la educación, salud, alimentación, vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y los relativos a la no discriminación. En 2010, 2011 y 2012, el gobierno federal contaba con 273 programas de asistencia social y bienestar económico, repartidos tal como se aprecia en la tabla 4:

Tabla 4

Programas y acciones por derechos sociales y bienestar económico

	Total	273
Alimentación		5
Derechos sociales / Bienestar económico		27
Educación		91
Medio ambiente sano		27
No discriminación		16
Salud		42
Seguridad social		7
Trabajo		19
Vivienda		9

Fuente: CONEVAL, 2012.

De los 273 programas y acciones sociales, el programa de desarrollo humano oportunidades es el que tiene mayor alcance en sus metas y objetivos, abarca tres aspectos importantes: salud, alimentación y educación. Recibe el mayor presupuesto al compararlo a sus similares, y es el que compete a este trabajo.

4.3 Programa de desarrollo humano Oportunidades

4.3.1 Antecedentes

En 1977 el gobierno federal crea la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), como parte de una política para abatir la marginación en el país. En 1979 los servicios del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se integran a Coplamar y surge el Programa IMSS-Coplamar para extender los servicios de salud a todo el territorio nacional.

El IMSS (2012), indica que el 20 de abril de 1983 el gobierno de la República decreta la desaparición de Coplamar estableciendo que el Programa IMSS-Coplamar sea administrado por el IMSS. Así se conforma el Comité de Operación del Programa IMSS-Coplamar responsable de evaluar su operación y de cooperar con las dependencias de la APF vinculadas al desarrollo rural y con las principales organizaciones indígenas y campesinas del país.

En marzo de 1984, al descentralizarse los servicios de salud, IMSS-Coplamar transfiere 911 unidades médicas rurales y 23 hospitales rurales a 14 estados de la República. En 1989 el Programa cambia su nombre a IMSS-Solidaridad y se emprende la ampliación de infraestructura en los estados en los que continúa operando.

En 1997 se crea el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) con la finalidad de afrontar rezagos del medio rural en materia de salud, educación y desnutrición. El 6 de marzo de 2002, para promover estrategias y acciones intersectoriales para la educación, la salud y la alimentación, se renombró a Progresá como Programa Desarrollo Humano Oportunidades. En este contexto, el Consejo Técnico del IMSS aprobó el cambio de nombre del Programa IMSS-Solidaridad por el de IMSS-Oportunidades, debido a que otorga el componente salud a los beneficiarios de Oportunidades.

Entre 2009 y 2011 se emprende un crecimiento de infraestructura médica con 8 nuevos hospitales. En 2012 IMSS-Oportunidades cumple 33 años de trayectoria periodo en el que ha consolidado su red de servicios en salud para beneficiar a las personas que más lo necesitan.

La Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades(CNPDHO) se creó el 8 de agosto de 1997 con la finalidad de generar estrategias y acciones que eleven el nivel de vida de las familias,

propiciando su incorporación al desarrollo integral en los ámbitos de educación, salud y alimentación.

4.3.2 Misión y Visión

A continuación se enuncian la misión y la visión del programa oportunidades, de acuerdo con lo establecido por las autoridades y por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL):

Misión

Coordinar acciones interinstitucionales para contribuir a la superación de la pobreza, mediante el desarrollo de las capacidades básicas de las personas y su acceso a mejores oportunidades de desarrollo económico y social.

Visión

Hacia el 2030, los mexicanos vemos a México como un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado.

4.3.3 Funciones del programa Oportunidades

Oportunidades es un programa coordinado que articula incentivos para la educación, la salud y la nutrición, con el fin de promover el desarrollo de capacidades de las familias en extrema pobreza. De acuerdo con el decreto de creación del programa Oportunidades publicado en el DOF (2002), este programa cumple con sus objetivos mediante:

- I. El mejoramiento sustancial de las condiciones en educación, salud y alimentación;
- II. La concatenación integral de las acciones de educación, salud y alimentación, con los programas de desarrollo regional y comunitario, fomento económico y empleo temporal en zonas marginadas, de modo que

el desarrollo de capacidades de las familias en extrema pobreza se complementa con la generación de oportunidades en las comunidades y regiones menos favorecidas;

- III. La inducción de la participación activa y la corresponsabilidad de los padres y de todos los miembros de la familia y de las comunidades, en beneficio de la educación, salud, alimentación, desarrollo social y avance económico, y
- IV. La interrelación de acciones con otros programas del sector social y de los gobiernos estatales y municipales que contribuyan a la superación de la pobreza, la generación de oportunidades y el desarrollo económico y social de diversas regiones dentro del territorio nacional.

El presupuesto del programa se asigna en tres secretarías de estado: SEDESOL, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Salud (SSA), y la operación se rige por reglas establecidas por los titulares de dichas secretarías, la SHCP y el IMSS.

Para garantizar la acción conjunta y complementaria de estos tres componentes, se creó la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades, como órgano desconcentrado de SEDESOL. Para el seguimiento de la operación, cuenta con un Comité Técnico donde participan Subsecretarios de esas Dependencias, así como el Director General del IMSS y un Delegado de la SFP. La coordinación en los estados se realiza a través de Comités Técnicos Estatales donde se involucran las responsables federales y estatales vinculados a la operación del Programa.

4.4 Evaluación

Los programas sociales en México son evaluados por el CONEVAL, con el objetivo de mejorar la eficacia y eficiencia, así como rendir cuentas de la política de desarrollo social. Es importante mencionar que no se aplican todos los tipos de evaluaciones a todos los programas. Aquí se plasman únicamente aquellas

evaluaciones que recibió el programa Oportunidades durante los años 2006 a 2012.

4.4.1 Matriz de indicadores

Resumen de la Matriz de indicadores del programa Oportunidades:

Objetivo nacional: reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.

Objetivo estratégico: fomentar el desarrollo de capacidades para mejorar el acceso a mejores fuentes de ingreso.

Tabla 5

Matriz de Indicadores del programa de desarrollo humano Oportunidades

MIR	Resumen Narrativo	Indicador	Medios de Verificación
Propósito	Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza extrema, favoreciendo el desarrollo de las capacidades en educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias de Oportunidades	Comparación de la diferencia en la escolaridad promedio entre padres e hijos de familias beneficiarias, respecto a la misma diferencia en la población nacional.	Censos y conteos nacionales. Base de datos de las encuestas de incorporación y/o recertificación de las familias beneficiarias.
	Las familias en pobreza extrema beneficiarias de Oportunidades amplían sus capacidades en educación, salud y nutrición.	Prevalencia de diarrea aguda infantil de la población beneficiaria de Oportunidades	CONAPO (hogares en 2005 con piso de tierra en localidades mayores a 5000 habitantes). Componente de Oportunidades de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT).
		Porcentaje de becarias en educación básica con respecto a la composición por sexo de la matrícula nacional	SIOP - SEP. Estadísticas del Sistema Educativo Nacional. Consejo Nacional de Población. Proyecciones de población a mitad de año, versión 2007.
	Tasa de terminación de educación básica de los jóvenes beneficiarios de Oportunidades.	SIOP - SEP.	
	Porcentaje de becarios de primaria que	SIOP.	

transitan a secundaria.

Prevalencia de desnutrición crónica infantil, entendida como baja talla para la edad, de la población beneficiaria de Oportunidades

Componente de Oportunidades de la ENSANUT.

Porcentaje de becarias en educación media superior con respecto a la composición por sexo de la matrícula nacional.

SIOP - SEP.

Estadísticas del Sistema Educativo Nacional.

Consejo Nacional de Población. Proyecciones de población a mitad de año, versión 2007.

Prevalencia de anemia en mujeres de 12 a 49 años de edad embarazadas y beneficiarias del Programa Oportunidades

Componente de Oportunidades de la ENSANUT.

Porcentaje de becarios de secundaria que transitan a educación media superior.

SIOP.

MIR	Resumen Narrativo	Indicador	Medios de Verificación
Componente	1. Familias beneficiarias con niños y jóvenes que cumplieron su corresponsabilidad en educación básica y media superior con apoyos educativos emitidos.	Porcentaje de becarios de educación básica a los que se les emitieron los apoyos monetarios de becas educativas.	SIOP.
		Niños que reciben becas de educación básica y media superior	SIOP.
		Porcentaje de becarios de educación media superior a los que se les emitieron los apoyos monetarios de becas educativas.	SIOP.
	2. Familias beneficiarias que cumplieron su corresponsabilidad en salud con apoyos alimentario y nutricional emitidos.	Porcentaje de cobertura de mujeres embarazadas con suplemento.	Sistema de Información en Salud de la Secretaría de Salud (SIS) y Sistema de Información en Salud para Población Abierta del IMSS Oportunidades (SISPA).
			Formatos S1, SIS de la Secretaría de Salud y SISPA del IMSS Oportunidades.
		Porcentaje de niños beneficiarios que están en control nutricional.	Formatos S1, SIS de la Secretaría de Salud y SISPA del IMSS Oportunidades
			SIS de la Secretaría de Salud y SISPA del IMSS Oportunidades.
		Porcentaje de familias beneficiarias a las que se les emitió apoyo monetario para alimentación.	SIOP.
	Porcentaje de cobertura de niños con suplemento.	SIS de la Secretaría de Salud y SISPA del IMSS Oportunidades.	

3. Familias beneficiarias, que cumplieron su corresponsabilidad, con el Paquete Básico Garantizado de Salud (PBGS) provisto.

<p>Porcentaje de familias beneficiarias a las que se emitió el apoyo monetario para gasto en energéticos.</p>	<p>Formatos S1, SIS de la Secretaría de Salud y SISPA del IMSS Oportunidades SIIOF.</p>
<p>Porcentaje de cobertura de atención en salud a familias beneficiarias</p>	<p>SIS de la Secretaría de Salud y SISPA del IMSS Oportunidades.</p>
<p>Porcentaje de cobertura de atención prenatal a mujeres.</p>	<p>SIS de la Secretaría de Salud y SISPA del IMSS Oportunidades.</p>
<p>Porcentaje de adultos mayores beneficiarios que cumplieron su corresponsabilidad en salud a los que se les emitió el apoyo monetario.</p>	<p>Formatos S1, SIS de la Secretaría de Salud y SISPA del IMSS Oportunidades SIIOF.</p>

MIR	Resumen Narrativo	Indicador	Medios de Verificación
Actividad	1-1. Promoción de la incorporación al Programa de Escuelas con Calidad de escuelas de educación básica con becarios Oportunidades.	Porcentaje de escuelas de educación básica que participan en el Programa Escuelas de Calidad con becarios de Oportunidades.	Intersección de las bases de datos de escuelas de educación básica con beneficiarios de Oportunidades, emitido por la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y base de datos de escuelas de educación básica beneficiadas con el PEC, emitido por la Coordinación Nacional del Programa Escuelas de Calidad, ambas correspondientes al cierre del ciclo escolar. Bases de datos de escuelas de educación básica con beneficiarios de Oportunidades, emitido por la CNPDHO.
	1-2. Transferencia de recursos.	Razón de recursos entregados respecto a los costos directos de las transferencias monetarias.	Relación de transferencias monetarias. Relación de oficios de solicitud de pago de comisiones.
	1-3. Buena atención a las titulares de familias beneficiarias de Oportunidades en las Mesas de Atención y Servicios.	Porcentaje de titulares que mencionaron haber acudido a las Mesas de Atención y Servicios de Oportunidades y consideran buena la atención que recibieron.	Encuesta de Puntos Centinela - Dirección General de Atención y Operación. Encuesta Puntos Centinela - Dirección General de Atención y Operación.
	1-4. Certificación de la permanencia de los jóvenes becarios en educación media superior.	Porcentaje de becarios de educación media superior para los que se certificó el cumplimiento de la corresponsabilidad.	SIIOP.

1-5. Certificación de la asistencia de los becarios en educación básica.	Porcentaje de becarios de educación básica para los que se certificó el cumplimiento de la corresponsabilidad.	SIIOP.
1-6. Cobertura de atención de familias beneficiarias.	Porcentaje de cobertura de familias beneficiarias	SIIOP.
	Porcentaje de familias beneficiarias con una mujer como titular	Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).
	Familias beneficiarias del Programa Oportunidades	SIIOP.
2-1. Entrega de suplementos alimenticios.	Promedio de sobres de suplemento alimenticio a niños beneficiarios.	Formatos S1, SSIS de la Secretaría de Salud y SISPA del IMSS Oportunidades.
	Promedio de sobres de suplemento alimenticio a mujeres beneficiarias.	SIS de la Secretaría de Salud y SISPA del IMSS Oportunidades.
		SIS de la Secretaría de Salud y SISPA del IMSS Oportunidades.
		Formatos S1, SSIS de la Secretaría de Salud y SISPA del IMSS Oportunidades.
2-2. Certificación del cumplimiento de corresponsabilidades en salud de las familias beneficiarias.	Porcentaje de familias beneficiarias para las que se recibió el reporte oportunamente y cumplieron con su corresponsabilidad en salud.	SIIOP.

<p>3-1. Certificación del cumplimiento de la corresponsabilidad en salud de los adultos mayores beneficiarios.</p>	<p>Porcentaje de adultos mayores beneficiarios para los que se certificó el cumplimiento de la corresponsabilidad.</p>	<p>SIIOP.</p>
<p>3-2. Prestación de servicios de salud.</p>	<p>Porcentaje de unidades médicas en el Programa que cuentan con medicamentos para proporcionar la atención médica.</p> <p>Porcentaje de cobertura de atención prenatal a mujeres en el primer trimestre de gestación.</p>	<p>Tabla de datos de la Encuesta Puntos Centinela del periodo correspondiente.</p> <p>Tabla de datos de Encuesta Puntos Centinela del periodo correspondiente.</p> <p>SIS de la Secretaría de Salud y SISPA del IMSS Oportunidades.</p> <p>Formatos S1, SSIS de la Secretaría de Salud y SISPA del IMSS Oportunidades.</p>

Fuente: MIR actualizada al mes de abril de 2011, CONEVAL.

4.4.2 Evaluación de consistencia y resultados

SEDESOL emitió en julio de 2008 los resultados de la evaluación de consistencia y resultados aplicado a los programas que le competen; aquí se presentan los resultados del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Tabla 6

Evaluación de consistencia y resultados

Desarrollo Humano Oportunidades	Descripción
	<p>El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades inicia operaciones en el año de 1997. Su objetivo es apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida. La población objetivo son las familias en pobreza extrema y la cobertura abarca todo el territorio nacional.</p> <p>Los apoyos monetarios que recibe una familia varían conforme al número de becarios y al avance de éstos en los diferentes grados escolares, así como al número de adultos mayores incorporados en el hogar. El monto máximo de apoyo en 2006 fue de \$1,855.</p>

FIN	Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza extrema de la población beneficiaria en dicha condición, favoreciendo el desarrollo de sus capacidades básicas en educación, salud y nutrición.
PROPÓSITO	Las familias beneficiarias de Oportunidades ampliaron sus

capacidades básicas en educación salud y nutrición mediante los apoyos del Programa y su participación corresponsable

REULTADOS FINALES

En zonas rurales:

- El programa proporciona a los niños una mayor probabilidad de ingresar a la escuela a una edad más temprana.
- Los niños de 24 a 71 meses de edad en localidades beneficiarias crecieron en promedio 0.67 cm más que los niños de localidades no beneficiarias.
- No se tienen impactos significativos en migración y violencia contra las mujeres.

En zonas urbanas:

- El programa incrementa la inscripción para las transiciones de primaria a secundaria, y de secundaria a media superior, particularmente para las mujeres.
- Los niños incorporados antes de los seis meses de edad miden en promedio 1.0 cm más y pesan en promedio 0.5 kg más que los niños no beneficiarios.

OBSERVACIONES

- De acuerdo al evaluador externo el programa no cubre a un número importante de familias que están en pobreza de capacidades y que no cuentan con escuela ni servicios de salud en la localidad. Sin embargo, este problema más que del programa es de falta de programas alternativos para cubrir a este importante grupo de la población en mayor pobreza.
- Es importante observar que aún no se cuentan con evaluaciones que muestren que el programa ha logrado romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, que es el Fin que el programa tiene.

- La calidad de los servicios de salud y educación de la población atendida podría entorpecer el bienestar que el programa busca en el largo plazo.
- El programa contribuye sólo marginalmente en la matriculación primaria. Será necesario explorar diseños en los que se beneficie la terminación de los ciclos de secundaria y de preparatoria.
- El programa ha tenido avances de cobertura importantes desde 1997. Sin embargo, es necesario reforzar su planeación estratégica reciente, especialmente en su inserción con el resto de la política social.

FORTALEZAS

RETOS.

Diseño

- El problema o necesidad prioritaria al que va dirigido el Programa está correctamente identificado y claramente definido.
- El Fin y el Propósito del Programa están claramente definidos y corresponden a la solución del problema.
- La Matriz de Indicadores es clara y se valida en su lógica entre Actividades, Componentes, Propósito y Fin, así como entre sus indicadores, medios de verificación y supuestos.

Diseño

- El diagnóstico con el que cuenta el Programa no está actualizado debido a que se basa en series de datos que llegan hasta el año 2000.
- Aún se requieren algunas modificaciones a la Matriz de Indicadores 2008 del Programa, para mejorar su diseño.

Planeación estratégica

- El Programa recolecta

Planeación estratégica

- No se cuenta con evidencia de

bimestralmente información oportuna y veraz que le permite monitorear su desempeño.

un sistema de planeación estratégica para el mediano y largo plazo.

- El Programa no cuenta con un documento de trabajo respecto del proceso previo para establecer sus indicadores y metas.
- Aunque el Programa ha utilizado los resultados de las evaluaciones para mejorar su desempeño, el uso ha sido muy limitado.

Cobertura y focalización.

- El Programa ha contado con estrategias de cobertura de corto y mediano plazo, que se han ido ajustando en el tiempo, a las nuevas directrices de atención y necesidades operativas.
- La estrategia de cobertura de corto y mediano plazo es adecuada ya que es alcanzable dada la capacidad e historia de cobertura del Programa.

Cobertura y focalización

- El Programa no utiliza un método explícito, adecuado y consistente para cuantificar y determinar la población potencial y objetivo, conforme a su enfoque centrado en la pobreza extrema y a las definiciones del CONEVAL aplicables.
- El avance de la cobertura del Programa no es suficiente para lograr el Propósito y el Fin.
- El Programa ha llegado a la población que planeaba atender, pero no a la que deseaba atender en términos del problema focal (pobreza

extrema).

Operación.

- El Programa cuenta con criterios y procedimientos estandarizados para su operación, con información sistematizada que permite darle seguimiento y administrar su padrón de beneficiarios, con base en su normatividad.
- Tiene una colaboración y coordinación efectiva con los programas con los que se relaciona y se complementa.
- Los mecanismos de transferencias de recursos del Programa operan con eficacia y eficiencia de acuerdo a la normatividad y procedimientos del Programa.

Operación

- El Programa no produce ningún Componente ni Actividades que incidan directamente en la calidad de la educación, para garantizar que los impactos en la escolaridad se conviertan en capacidades y funcionalidades útiles en los mercados laborales.
- El Programa tiene Componentes que podrían ser prescindibles.
- Los procesos de focalización y de determinación de los montos de apoyo no responden a las diferentes características, tamaño de familia, localización y nivel educativo de los beneficiarios.

Fuente: CONEVAL 2008

4.4.3 Evaluación Específica de Desempeño

La tabla 7, dividida en cuatro partes, muestra los resultados de la evaluación específica de desempeño 2010 – 2011 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, es una evaluación externa coordinada por el CONEVAL, realizada con la información contenida en el SED de la SHCP.

Tabla 7

Evaluación específica de desempeño.

Resultados relacionados con los Objetivos del Programa			
Impacto del Programa (Resultados de Evaluaciones de Impacto rigurosas que permiten tener evidencia de los efectos que el programa causa en los beneficiarios)		Avances en el logro de sus Objetivos	
Valoración	Justificación	Valoración	Justificación
Adecuado	La Evaluación de Oportunidades a 10 años de intervención encuentra un impacto positivo en nivel educativo, en especial en población indígena, así como mejora en matemáticas en niños que estaban en primaria al inicio del programa. Para niños que tenían menos de 36 meses al inicio, se reporta impacto positivo sobre problemas conductuales, pero no se encuentra evidencia de impactos en indicadores de cognición, estado nutricional y logros educativos. Sin embargo, los mismos autores en un documento posterior y usando un análisis subsecuente reportan una mejora estadísticamente significativa de 1.5 cm en la estatura de los niños cuyas madres no tenían educación.	NA ⁴	NA ⁵

⁴ No Aplica

⁵ No Aplica

Avances en la entrega de Bienes y Servicios		Avance de Indicadores y Análisis de Metas	
Valoración	Justificación	Valoración	Justificación
Adecuado	<p>1) La Evaluación de Impacto encuentra una mejora en la inserción laboral de los jóvenes beneficiarios, el cual se da debido al incremento en la escolaridad. Así como un aumento salarial entre 12% y 14%, siendo mayor para hombres que para mujeres. 2) En las ROP 2010, se modifica la definición de Población Objetivo: i) se elimina la referencia a pobreza extrema; ii) se sustituye por 2 líneas de pobreza: alimentaria y pobres sin posibilidad de poder invertir en el desarrollo de las capacidades de los miembros del hogar. 3) Las ROP 2011 se mantienen las 2 líneas de pobreza, pero la de pobreza alimentaria se cambia a hogares abajo de la línea de bienestar mínimo acorde a la nueva de medición de pobreza de CONEVAL. Se sugiere que el programa vuelva a acotar su población objetivo a pobreza extrema o estructural.</p>	Adecuado	<p>Sobre los Indicadores de Resultados, para 2010, no existe información del Indicador a nivel Fin, ni de las prevalencias de desnutrición crónica infantil y anemia en embarazadas, debido a que son indicadores quinquenales. El porcentaje de becarios de secundaria que transitan a media superior cumplió con la meta. Los Indicadores de Gestión se encuentran en línea a la meta, como son: porcentaje de niños beneficiarios en control nutricional, porcentaje de familias beneficiarias en control en los servicios de salud y familias beneficiarias de Oportunidades. El único indicador que no cumplió con la meta es el de niños que reciben beca, ya que estuvo 17.2% por debajo (5.1 contra 6.2 millones de niños), debido a que un número importante de niños de zonas urbanas no fueron elegibles para recibir el apoyo educativo.</p>

Cobertura		Eficiencia en Cobertura (Población Atendida/ Población Objetivo)	% de Avance en Seguimiento a las Recomendaciones de Evaluaciones Externas
Valoración	Justificación		
Moderado	<p>La Población Atendida en 2010 fue de 5,818,954 hogares, casi a lo programado, ubicados en 97,053 localidades y mayor en 12% a la Atendida en 2009. No existe cuantificación de la Población Potencial para 2010, mientras que en 2009 ésta fue de 5,363,543 hogares. Las definiciones de Población Potencial y Objetivo son diferentes en ambos años. En 2009, la definición eran hogares en pobreza extrema; en 2010 son hogares en pobreza alimentaria o pobres con ingreso insuficiente para invertir en el desarrollo de las capacidades. No es claro si las ROP 2010 sólo aclaran la metodología de cálculo o hay una diferencia sustantiva, pero la cuantificación sí es diferente. El Objetivo para 2010 asciende a 5,800,000 hogares (programada para atender en el año fiscal), mayor en 8% a la Potencial del año anterior.</p>	100.33%	100.0%

Incidencia Distributiva	Cumplimiento Presupuestal 2010	OBSERVACIONES CONEVAL EED 2010-2011
Grado de Progresividad (qué tanto los apoyos del programa llegan a la población con menos ingresos)	Presupuesto Ejercido/ Presupuesto Modificado	
El programa es MUY PROGRESIVO	100.00%	<p>Los logros del Programa Oportunidades son ampliamente reconocidos. Basta señalar que la escolaridad de la población rural de bajos ingresos en edad escolar ha mejorado rápidamente desde que se creó y extendió este programa. El CONEVAL ha reiterado estos logros en evaluaciones previas. En esta ocasión se señalan cuatro desafíos que es preciso atender para que la política social mantenga o mejore su impacto. Estos desafíos son resultado de logros y cambios del propio programa y de cambios ocurridos en la sociedad y economía mexicanas. 1) El programa Oportunidades no fue diseñado para atender grupos de población cuyos ingresos reales caigan súbitamente, por razones de precios o de pérdida de fuentes de ingreso. Los hogares que perdieron más ingresos en 2007 - 2009 no fueron hogares beneficiarios de Oportunidades. Se requiere diseñar instrumentos de política para proteger a la población de estos riesgos. 2) Hay una reducción acelerada del número de becarios por hogar beneficiario. Es necesario estudiarla, porque puede indicar que se tiende a atender a hogares envejecidos y a no incorporar jóvenes, o que los becarios están perdiendo la beca por alguna razón. 3) La recomposición de los apoyos podría impactar la fecundidad. Conviene estudiar si es así o no. 4) Los jóvenes que estudian más enfrentan problemas inéditos para sus familias, al migrar para seguir estudiando o trabajar en ocupaciones que son desconocidas en sus comunidades. No hay una política pública que los apoye en esa transición. Conviene elaborar un diagnóstico que estudie esa posibilidad.</p>

4.4 Aspectos susceptibles de mejora

Ante estas evaluaciones, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades recibió recomendaciones, en la tabla 8 se citan algunas propuestas de mejora y la respuesta otorgada por el programa a los retos o debilidades que decidió descartar.

Tabla 8

Postura institucional ante las recomendaciones

Recomendación, reto o debilidad	Postura institucional
Aclarar en las Reglas de Operación (ROP) que su Población Potencial y Objetivo es la pobreza extrema y estructural.	La recomendación anterior no fue atendida en los términos establecidos por el evaluador, derivado de que los conceptos utilizados por éste no están contemplados en la <i>Metodología Medición Multidimensional de la Pobreza</i> , definida por CONEVAL. La Coordinación Nacional del PDHO ha definido a su población potencial y población objetivo de conformidad con los conceptos y definiciones establecido en dicha metodología y en los <i>Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza</i> emitidos por el CONEVAL el 16 de junio de 2010 en el DOF. Lo anterior, se ve reflejado en el apartado correspondiente a población objetivo de sus Reglas de Operación

	vigentes así como en la documentación oficial en la que se define y cuantifica su población potencial.
No hay efecto significativo robusto de la exposición en el tiempo a los beneficios del Programa sobre movilidad laboral intergeneracional	Esta debilidad es referente a una limitación de la metodología del estudio, no una debilidad del programa que sugiera cambios al programa.
Considerar la posibilidad de coordinar con el Programa con mejora de actividades económicas en la localidad de forma que la demanda de trabajo derive en ocupaciones más calificadas, esto con la Secretaría de Economía y la Secretaría del Trabajo	Se considera que esta recomendación excede a la concepción del programa
El Manual para la Elaboración del Plan de Comunicación Indígena (PCI), es un excelente documento que permite proyectar y desarrollar el PCI en cualquier localidad indígena y debe ser del conocimiento de todo el personal operativo del Programa.	Se considera no pertinente ya que el Manual para la elaboración del PCI es de tipo metodológico y no de corte operativo.
En una segunda etapa del PCI, debe considerarse la posibilidad de que los logos institucionales sean más pequeños para dar mayor énfasis a las imágenes y los mensajes para el autocuidado de la salud.	Esta recomendación se descarta por normatividad propia de comunicación social.

Fuente: SEDESOL 2012

4.5 Asignación presupuestal

Una vez revisadas las evaluaciones que, durante el periodo comprendido entre los años 2006 – 2012, recibió el programa oportunidades, es momento de pasar a la asignación que el presupuesto de egresos de la federación le otorgó a SEDESOL para poner en funcionamiento al programa de desarrollo social.

Pérez – Jácome (2012) indica que el punto de partida del PBR es el PND, particularmente sus ejes y objetivos. Bajo este entendido, debe tomarse en cuenta que el PBR funciona con una visión de seis años vinculando objetivos y metas de una visión de mayor plazo , con los recursos públicos necesarios para lograrlos, la forma en que éstos se organizan y la asignación de recursos públicos. Parte estructural del PBR es el sistema de evaluación del desempeño.

La evaluación del desempeño se ha ido consolidando en el país como uno de los pilares del PBR en México. Con el paso del tiempo se ha convertido en un conjunto de actividades y herramientas que ha permitido apoyar las decisiones presupuestarias con 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 adecuada rendición de cuentas.

La SHCP, SFP y el CONEVAL (2011) sostienen que la MIR es una herramienta de planeación estratégica que permite vincular los instrumentos de monitoreo y evaluación durante todo el proceso, con el fin de integrar un sistema de información para la toma de decisiones en función de los resultados esperados y obtenidos, ya que incorpora la información de manera integral sobre:

- Planeación y programación, con la alineación de los programas a los objetivos nacionales.
- Programación y presupuestación, con la asignación de recursos por programa presupuestario.
- Control, ejercicio y seguimiento, con el monitoreo de los avances físicos (objetivos-indicadores-metas) y financieros.
- Evaluación-Planeación, con la retroalimentación de los resultados de las evaluaciones para la mejora de los programas.

Los indicadores y el reporte del avance de las metas correspondientes son generadas por las propias dependencias y entidades, las evaluaciones de las políticas y los programas públicos se llevan a cabo por especialistas externos. La independencia de los especialistas otorga objetividad a los análisis y recomendaciones presentadas.

Debido a que el desempeño global de un programa presupuestario o de una política pública específica se determina por la información que brinden tanto el seguimiento al conjunto de indicadores como las evaluaciones con los que cuente dicho programa o política, la independencia con la que se realicen estas últimas resulta indispensable para lograr una mayor credibilidad por parte de la población.

La teoría asegura que los resultados de estas evaluaciones generan información que será la base para elaborar el proyecto de presupuesto de egresos de la federación. Hemos revisado las evaluaciones realizadas al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a lo largo de los últimos seis años, ahora se prestará atención a las asignaciones presupuestales en el mismo periodo de tiempo para dicho programa.

4.5.1 Presupuesto asignado al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Cada año, las dependencias del gobierno reciben un presupuesto que les es asignado con anterioridad, este recurso les ayuda a realizar sus actividades. La tabla 9 indica el presupuesto que recibió el programa Oportunidades de 2006 a 2012.

Tabla 9

Presupuesto de Egresos de la Federación al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para los ejercicios fiscales 2006 – 2012.

(pesos)

Programa presupuestario del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Gasto Total
2006	11,208,917,170
2007	14,310,125,045
2008	16,430,848,840
2009	24,413,087,440
2010	34,273,855,107
2011	35,355,077,096
2012	34,941,400,000

Fuente: SHCP, basado en el PEF 2006 – 2012.

La información de la tabla 9 se encuentra en valores nominales, es decir, indica la cantidad de dinero entregada al Programa Oportunidades a principio de cada año

para solventar sus gastos; sin embargo, para entender mejor su estudio, debemos deflactar esos números con ayuda del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), el procedimiento puede observarse en el anexo 1, y la información obtenida se encuentra en la tabla 10.

Tabla 10

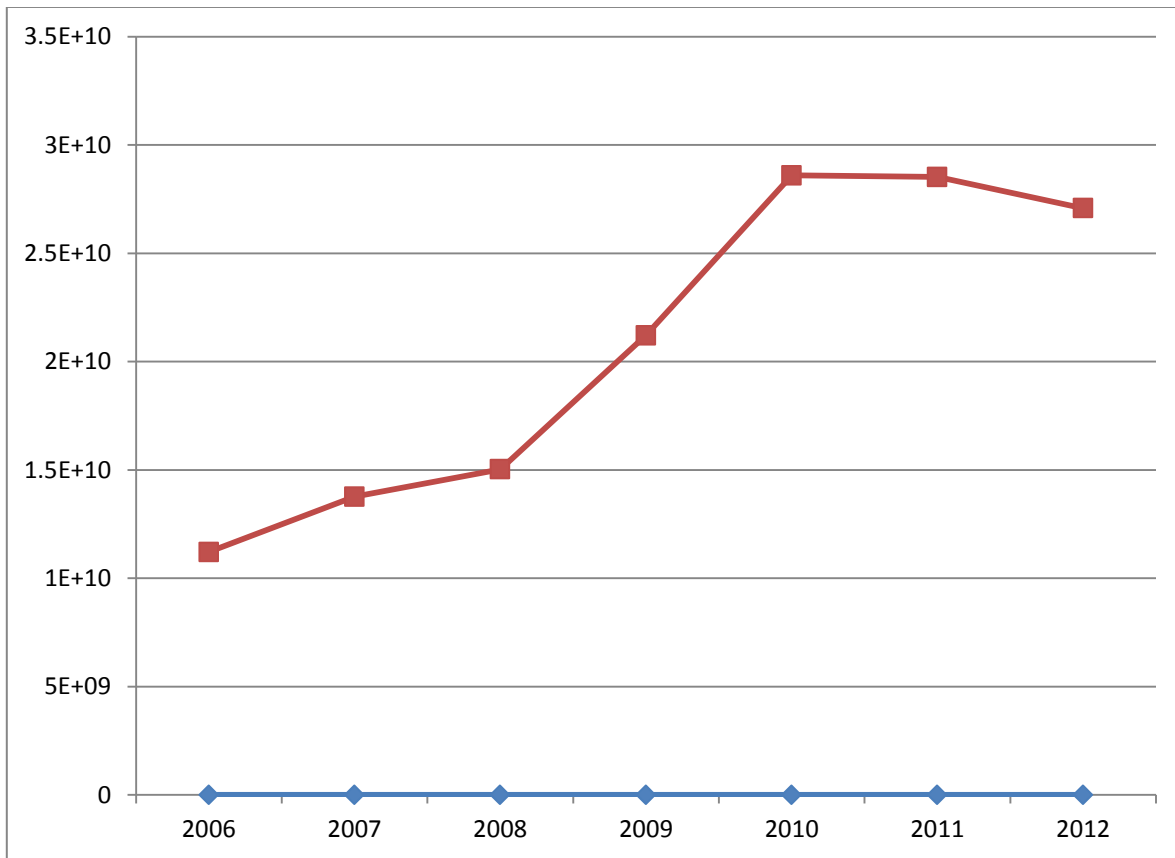
Valores reales del Presupuesto de Egresos de la Federación al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2006 – 2012

Programa presupuestario del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Valor real	Variación porcentual con respecto al año anterior
2006	11,208,917,170	-----
2007	13,764,122,983	22.80%
2008	15,033,468,183	9.22%
2009	21,213,113,627	41.11%
2010	28,592,843,044	34.79%
2011	28,522,963,055	-0.24%
2012	27,078,353,841	-5.06%

Para facilitar aún más su entendimiento, la gráfica 2 muestra estos valores en una línea que asciende de manera progresiva los primeros cinco años, sin embargo al llegar a 2011 el presupuesto otorgado al programa oportunidades parece estancarse para que en 2012 reciba una disminución en el gasto asignado para su ejecución.

Gráfica 2

Valores reales del Presupuesto de Egresos asignado al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades



4.6 Resultados

Una evaluación busca revisar y calificar el trabajo realizado por personas, el cumplimiento de metas y objetivos, que los recursos sean empleados con eficiencia y que el ente revisado sea altamente productivo. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, de 2006 a 2012, emitió una MIR, fue evaluado mediante una evaluación de consistencia y resultados, una evaluación específica de desempeño y recibió un sinnúmero de recomendaciones de mejora.

La MIR habla de los indicadores que ayudan a verificar el desempeño del programa, pero no los muestra, por lo tanto, en este caso, la MIR no es un instrumento que ayude a crear un PBR.

La evaluación de consistencia y resultados y la evaluación específica de desempeño coinciden en algunos datos. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es un programa con un fin y un propósito muy bien definidos: romper el ciclo intergeneracional de pobreza extrema, sin embargo, no lo ha conseguido. Por muchas razones:

- El número de familias atendidas no es significativo para marcar diferencia en la cifra de mexicanos que viven en condiciones de pobreza extrema, se atienden. El PDHO atendió en 2010, 5.82 millones de hogares, cuando la población potencial ascendía a 14.02 millones de hogares.
- Los procesos de determinación de los montos de apoyo no responden a las diferentes características de los beneficiarios: tamaño de familia, localización, nivel educativo;
- el programa no cuenta con un método explícito de trabajo, la definición de población varía de un año a otro, a veces se toma en cuenta a la población en pobreza extrema y en otras ocasiones a la población con pobreza alimentaria.

- el programa sí ha usado las evaluaciones para mejorar, pero el uso es limitado, porque su alcance no cubre ni la mitad de los hogares en pobreza y su método no arranca de raíz el problema.

El programa Oportunidades, recibe recomendaciones provenientes de las evaluaciones a las que es sometido, algunas las emplea para mejorar y las otras, decide no atenderlas justificando que:

- aclarar su población potencial y objetivo no está contemplada en su metodología;
- mejorar actividades económicas en las localidades para derivar en ocupaciones más calificadas, excede la concepción del programa;
- no es pertinente dar a conocer a todo el personal el manual del PCI porque es de corte metodológico.

Sean atendidas o no, por los coordinadores de los programas, las evaluaciones tienen como finalidad, la de apoyar en la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos de la federación.

El ciclo presupuestario incluye un apartado de evaluación, donde deben calificarse los resultados en términos de la eficacia, eficiencia, economía, y calidad de las políticas, programas e instituciones e identificar y aplicar las medidas respectivas y utilizar los resultados en la toma de decisiones para la asignación de los recursos; pero no se realizan todas las evaluaciones a todos los programas, ni se realizan de manera constante cada año. Sin esta información, es difícil saber si un proyecto gubernamental funcionó con base en sus objetivos, apegado a las normas o si hizo un correcto uso del presupuesto a su disposición.

La Ley General de Desarrollo Social (2012), en su artículo 20 señala que “el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos

en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del Producto Interno Bruto, en los criterios generales de política económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal”.

Esto quiere decir que, sin importar los resultados que se obtengan a partir de las evaluaciones de desempeño, de consistencia y resultados o la verificación de los indicadores de la MIR, cada programa recibirá un aumento en su presupuesto, que irá, al menos, a la par con el crecimiento del PIB.

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades recibió un aumento constante de recursos entre los años 2006 – 2010, lo cual se entendería debido a la importancia de su finalidad. Pero, para los siguientes dos años, su presupuesto disminuyó.

Las evaluaciones que recibió el programa mencionan aspectos susceptibles de mejora en todos los ámbitos; la evaluación de consistencia y resultados se emitió en julio de 2008 y no afectó el presupuesto de 2009 ni el de 2010, este último, el más alto y con la diferencia más considerable con respecto al año anterior.

La evaluación específica de desempeño abarca los años 2010 y 2011, entonces no justifica la disminución del año 2011 y la evaluación no menciona que el programa sea meritorio de la disminución del año 2012. Finalmente, la postura institucional de tomar la decisión de no atender algunas recomendaciones se publicó en abril de 2012, la cual tampoco coincide con las disminuciones al gasto del programa.

Los cambios en el presupuesto tampoco se empalman con cambios en la administración federal o de la Secretaría, ni problemas macroeconómicos de importancia, como la crisis de 2008.

Es difícil conocer las razones del cambio en el presupuesto, pero crea la sospecha de que las evaluaciones de desempeño no se toman en cuenta para elaborar el proyecto de presupuesto de egresos de la federación.

Conclusiones

El fin principal de la evaluación es el aprendizaje social de las formas que tiene el Estado en torno a los desafíos sociales que impone el desarrollo, enseñanzas que aporta la experiencia para hacerlo mejor, lograr políticas y programas más efectivos, más eficaces, eficientes, sustentables en el tiempo. La evaluación alimenta la rendición de cuentas, vela por el buen funcionamiento de las instituciones públicas, sus políticas y programas, y ayuda a controlar los abusos.

Un presupuesto basado en resultados, permite, por medio de la evaluación, ubicar y definir de manera efectiva los recursos necesarios para cada programa y acción pública; identificar aquellos programas que tienen mayor impacto en la sociedad; ayudar en el cumplimiento de resultados y mejorar la gestión institucional.

Esto significa que cada política, acción o programa gubernamental es sometido a evaluaciones que miden el alcance de sus objetivos, revisan los procedimientos que realizan para satisfacer las necesidades de la sociedad y verifican el uso de los recursos que tienen asignados para laborar. Dichas evaluaciones arrojan resultados que son tomados en cuenta para la elaboración del siguiente presupuesto de egresos, y con esto, tener programas sociales más competentes y presupuestos con alto grado eficiencia.

La teoría puede escucharse muy prometedora, pero si no existen las capacidades, recursos, personas o la disposición de llevar esa teoría a la realidad, no servirán las promesas, ni las justificaciones para mejorar, tanto la productividad de los programas sociales, como la efectividad de los presupuestos, y menos el desarrollo de la población.

El programa social Oportunidades ha sido desde su creación, en agosto de 1997 cuando surgió Progresá, la acción gubernamental estrella. Tiene como objetivo, mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en

pobreza. Es un programa ambicioso, que pronuncia en su visión la erradicación de la pobreza para el año 2030.

Al ser un programa social tan importante para el país, es el programa que se beneficia de una mayor cantidad de recursos, también recibe más atención que el resto de los programas. Sin embargo, es sometido a las mismas evaluaciones, auditorías y recibe recomendaciones de mejora.

El programa Oportunidades no ha logrado resolver, en ninguna medida, los problemas de alimentación, salud y educación para los que fue creado, no ha disminuido el número de mexicanos en condiciones de pobreza y muestra grandes limitaciones en su desempeño, lo cual lo coloca en la fila de los programas asistencialistas del gobierno federal.

La hipótesis de este trabajo de tesis dicta que: “si hay un proceso de evaluación del desempeño que analice la eficiencia y eficacia de los programas sociales que se realice de manera adecuada, se tendrá una correcta asignación presupuestal”.

Los resultados de esta investigación, indican que las evaluaciones del desempeño realizadas, aunque son pocas y limitadas, sí analizan la eficiencia y eficacia del trabajo realizado por los programas sociales. Estas evaluaciones revisan por completo cada programa, pero no se tiene la certeza de que los resultados obtenidos se tomen en cuenta para elaborar el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, lo que las hace intrascendentes. Por lo tanto, con base en la hipótesis, no se puede asegurar que la asignación presupuestal se realice de forma correcta.

Bibliografía.

Aguilar, L. (1992). El estudio de las políticas públicas: estudio introductorio. México: Porrúa.

Aguirre, J. (1979). Las empresas públicas. Jurídica, anuario del departamento de derecho de la universidad iberoamericana. 11, 79 – 108.

Albrow, M. (1997). The global age. Stanford: Stanford University Press.

Ander – Egg, E. (1995). Técnicas de investigación social (24° edición). Buenos Aires: Lumen.

Añez, C. (2009). Neoliberalismo y flexibilización de las relaciones laborales en América Latina. Multiciencias 9 (2) 195 – 202.

Ardoin, J., Michel, D. & Schmidt, J. (1985). Le Controle de Gestion. París: Publi Union.

Auditoría Superior de la Federación. (2012). ¿Qué hacemos y cómo lo hacemos?. México: ASF. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Section/52_Que_hacemos_y_como_lo_hacemos

Auditoría Superior de la Federación. (2013). Acerca de la ASF. Disponible en:
http://www.asf.gob.mx/Section/45_Acerca_de_la_ASF

Ayyagari, M., Beck, T. & Demirgürc – Kunt, A. (2007). Small and medium enterprises across the globe. Small business economics (29), 415 – 434.

Banco de México. (2012). Estructura sectorial: sectores económicos. Catálogos. Disponible en:
http://www.banxico.org.mx/waFormulariosDGASF/WEB/ACM_Catalogos.htm

Banco Mundial (2011). Country and lending group. Disponible en:
http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups#Upper_middle_income

Benito, M. (2000). La explosión de la pobreza en la Argentina. Derechos Humanos en Argentina. Informe Anual 2000, CELS.

Berdayes, D., et. al. (2008). Bases conceptuales. La Habana: Editorial EcMed.

Briones, G. (2008). Evaluación de programas sociales. México: Trillas.

CEPAL. (2009). Manual de la micro, pequeña y mediana empresa. Una contribución a la mejora de los sistemas de información y el desarrollo de las políticas públicas. San Salvador: Deutsche Gesellschaft.

Chalmers, A. (1988). ¿Qué es esa cosa llamada Ciencia? Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2004). Ley General de Desarrollo Social. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval_mon/1699.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2009). Presupuesto basado en resultados. México: CONEVAL. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Eventos/Paginas/Presupuesto-Basado-en-Resultados.aspx>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011a). Pobreza en México y en las entidades federativas 2008 – 2010. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011b). Matriz de indicadores del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. México: CONEVAL. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/Matriz%20de%20Indicadores/matricespordependencia.es.do>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012). Inventario CONEVAL de programas y acciones federales de desarrollo social. Presentación y análisis del inventario 2011 – 2012. México: CONEVAL.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2012). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Cristobo, M. (2009). El neoliberalismo en Argentina y la profundización de la exclusión y la pobreza. Margen 55. No. 55. Recuperado de: <http://www.margen.org/suscri/margen55/cristobo.pdf>

Curristine, T., Lonti, Z. and Jourmard I. (2007). Improving public sector efficiency: challenges and opportunities. OECD Journal on Budgeting, 7 (1), pág 161 – 201.

Dabat, A. (2009). Economía del conocimiento y capitalismo informático (o informacional). Notas sobre estructura, dinámica y perspectivas de desarrollo. Globalización, conocimiento y desarrollo. Tomo I. México: UNAM.

Daniels, J. (2010). Negocios internacionales: ambientes y operaciones. México: Pearson Educación.

Diario Oficial de la Federación (2002). México: DOF.

Diario Oficial de la Federación. (2009). Tercera Sección. Secretaría de Economía: Acuerdo por el que se establece la estratificación de las micro, pequeñas y medianas empresas. México: DOF.

Fernández, J. (1977). El proceso administrativo. México: Diana.

Floyd, R., Gray, C. & Short, R. (1986). Public enterprise in mixed economies. Some macroeconomic aspects. Washington, D. C.: International Monetary Fund.

Giddens, A. (1993). Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas. Madrid: Taurus.

González, P. (1977). Las categorías del desarrollo económico y la investigación en ciencias sociales. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Guerrero, J. (1987). Evaluación de las entidades paraestatales: un paso necesario en la modernización de la administración pública mexicana. Empresa pública. Problemas y desarrollo. 1 (3) 23 – 29. México: CIDE.

Guzmán, I. (2011). Citado por Macías, M. (2011). Bloque I: la empresa. México: Universidad Autónoma de Guadalajara. Disponible en: http://genesis.uag.mx/edmedia/material/INE/BLOQUE_I.pdf

Hirst, P. y Thompson G. (1996). Globalization in question. Oxford: Polity Press, Blackwell Publishers.

Holmes, A. (2008). Auditoría: principios y procedimiento. UTEHA.

Instituto Mexicano del Seguro Social. (2012). IMSS Oportunidades. Historia. México: IMSS. Disponible en: http://www.imss.gob.mx/programas/oportunidades/Pages/historia_5.aspx

Kozikowski, Z. (2007). Finanzas internacionales. 2ª edición. México: Mc Graw Hill.

Ley de Planeación. (2012). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2012). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Ley General de Desarrollo Social (2012). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (2012). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. (2007). México: SHCP, SFP y CONEVAL.

López, S. (2004). Globalización, estado de derecho y seguridad jurídica. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

López, S. (2007). Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Manning, N. y Aritzi, P. (2010). Institucionalización de la cultura del desempeño público: desarrollo del marco para el presupuesto basado en la información de desempeño. Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México. Washington, D. C.: Banco Mundial.

Márquez, D. (2005). Régimen jurídico de la empresa pública en México. Ponencia Congreso Internacional de Derecho Comparado.

Marúm, E. (1992). Intervencionismo estatal y transformaciones del sector empresa pública en México. El Nuevo Estado Mexicano I. Estado y economía. México: Nueva Imagen.

Méndez, J. (1998). El neoliberalismo en México: ¿éxito o fracaso?. Contaduría y Administración. S (191) 65 – 74.

Meny, Y. y Thoenig, J. (1992). Las políticas públicas. España: Ariel.

Meyer, L. (1995). Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano. México: Océano.

Morales, J. (2003). Algunas consideraciones sobre la globalización y el papel del Estado en el nuevo orden mundial. Redalyc, 8 (015), 5 – 12.

Münch, L. (1994). Fundamentos de administración. México: Trillas.

Nacional Financiera. (2009). Clasificación pymes. Disponible en:
<http://www.nafin.com/portalfn/content/productos-y-servicios/programas-empresariales/clasificacion-pymes.html>

Nina, E. (2008). Modelos de evaluación política y programas sociales en Colombia. Metodologías aplicadas en la evaluación de políticas y programas sociales en Colombia. 13 (2), 449 – 471.

Ohmae, K. (1995). The end of the nation state. New York: Free Press.

Ordóñez, S. (2009). El capitalismo del conocimiento, la nueva división internacional del trabajo y México. Globalización, conocimiento y desarrollo. Tomo I. México: UNAM.

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2010). Auditoría de los programas sociales. San Salvador.

Organization for Economic Co-operation and Development. (2008). Performance budgeting: a user's guide. Disponible en: <http://www.oecd.org/governance/budgetingandpublicexpenditures/40357919.pdf>

Ornelas, J. (1995). Algunos efectos sociales del neoliberalismo en México. Papeles de población. 8, 5 – 12.

Oxman, A., Bjorndal, A., Becerra F., et. al. (2010). A Framework for mandatory impact evaluation to ensure well informed public policy decisions. Viewpoint, 375, 427- 431.

Pérez – Jácome, D. (2012). Presupuesto basado en resultados: origen y aplicación en México. México: Documentos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Plan Nacional de Desarrollo (2007). México: Gobierno Federal.

Popper, K., Adorno, T., et. al. (2008). La lógica de las ciencias sociales. México: Colofón.

Przeworski, A. (1999). Sustainable democracy. Cambridge: Cambridge University Press.

Real Academia Española (2012). Diccionario de la lengua española. España: RAE. Disponible en: <http://www.rae.es/rae.html>

Reyes, A. (2004). Administración moderna. México: Limusa

Rodríguez, J. (2009). El nuevo capitalismo en la literatura económica y el debate actual. Globalización, conocimiento y desarrollo. Tomo I. México: UNAM.

Sánchez, G. y Ángeles M. (2008). Tesis Profesional: ¡un problema! ¡una hipótesis! ¡una solución!. México: Facultad de Estudios Superiores Cuautitlán.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2009). Sistema de evaluación del desempeño. México: Normateca de la SHCP.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2011). Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2011. México: SHCP. Disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2011/>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012a). Estructura programática a emplear en el proyecto de presupuesto de egresos 2013. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012b). Presupuesto ciudadano. México. Disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/progra_presupuestacion/libro/index.html

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2012c). Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2012. México: SHCP. Disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2012/>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011). Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados. México: SHCP.

Serra, A. (1977). Derecho administrativo. México: Porrúa.

Strange, S. (1996). The retreat of the state. The diffusion of power in the world economy. Cambridge: Cambridge University Press.

Ugarteche, O. (2000). Globalización y crisis en debate. El desarrollo de la globalización. El reto de América Latina. Quito: Nueva Sociedad.

Van Dooren, W., Manning, N., Kraan, D. et. al. (2006). Issues in output measurement for government at a glance. London: OECD. Disponible en: <http://www.oecd.org/std/nationalaccounts/37417214.pdf>

Villalobos, A. (2010). El sistema de evaluación del desempeño (SED) en México: una propuesta para los gobiernos locales. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Weiss, C. (1975). Investigación evaluativa. México: Trillas.

Whittingham, M. y Ospina, S. (2000). Reflexiones sobre una propuesta de evaluación de resultados de la gestión pública: el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados (SINERGIA) en Colombia. Santo Domingo: V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Zolla, C. (2011). Del IMSS – Complamar a la experiencia del Hospital Mixto de Cuetzalan. México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM. Disponible en: http://www.crim.unam.mx/drupal/crimArchivos/Colec_Dig/2011/Arturo_Argueta/10_IMSS_Coplamar_Cuetzalan.pdf

Anexo 1

Este anexo muestra el método empleado para deflactar los valores de los recursos asignados a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. La siguiente tabla muestra los valores del Índice Nacional de Precios y Cotizaciones, y posteriormente se obtiene un factor tomando como base los datos del año 2006.

Tabla 1

Índice Nacional de Precios y Cotizaciones

INPC

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
enero	80.671	83.882	86.989	92.454	96.575	100.228	104.284
febrero	80.794	84.117	87.248	92.659	97.134	100.604	104.496
marzo	80.896	84.299	87.880	93.192	97.824	100.797	104.446
abril	81.014	84.248	88.080	93.518	97.512	100.789	104.228
mayo	80.653	83.837	87.985	93.245	96.898	100.046	103.899
junio	80.723	83.938	88.349	93.417	96.867	100.041	104.378
julio	80.944	84.295	88.842	93.672	97.078	100.521	104.964
agosto	81.358	84.638	89.355	93.896	97.347	100.680	105.279
septiembre	82.179	85.295	89.964	94.367	97.857	100.927	105.743
octubre	82.538	85.627	90.577	94.652	98.462	101.608	106.278
noviembre	82.971	86.232	91.606	95.143	99.250	102.707	107.000
diciembre	83.451	86.588	92.241	95.537	99.742	103.551	107.246
SUMA	978.192	1016.996	1069.117	1125.751	1172.546	1212.499	1262.241

Fuente: Banco de México

factor 1 1.03967 1.09295 1.15085 1.19869 1.23953 1.29038

En base a estos factores, se deflactan los recursos asignados al programa Oportunidades, para obtener valores reales de gasto, tomando como base el año 2006.

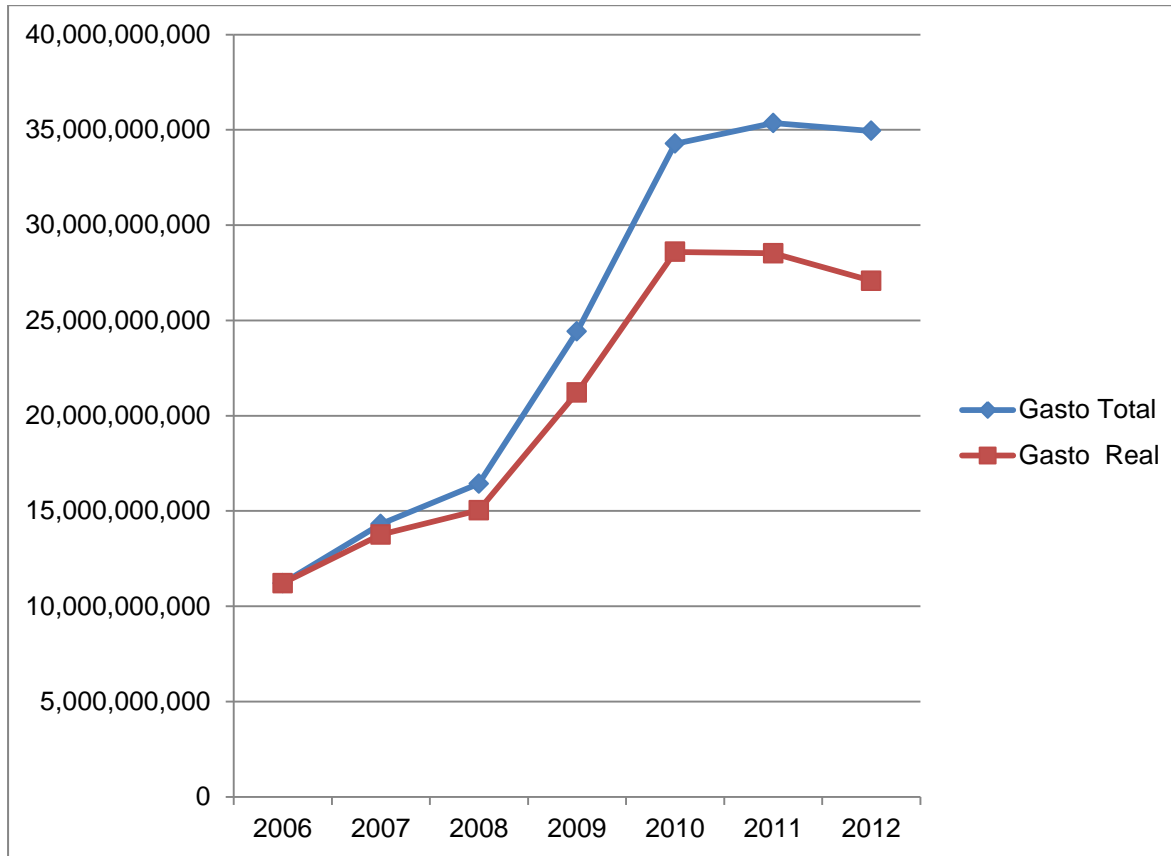
Tabla 2

Comparativo entre el gasto total nominal y el gasto total deflactado o gasto real

	Gasto	Gasto
	Total	Real
2006	11,208,917,170	11,208,917,170
2007	14,310,125,045	13,764,122,983
2008	16,430,848,840	15,033,468,183
2009	24,413,087,440	21,213,113,627
2010	34,273,855,107	28,592,843,044
2011	35,355,077,096	28,522,963,055
2012	34,941,400,000	27,078,353,841

Gráfica 1

Comparativo entre el gasto total y el gasto real



Anexo 2

Auditorías del desempeño al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Elaborado por la ASF en 2009.

Las siguientes tablas muestran los resultados de la auditoría realizada al programa Oportunidades; en la primer columna se indica la Regla de Operación (ROP) que debe realizar el programa, y en la columna derecha se muestra el resultado de la auditoría en base a esa regla.

Estas auditorías se encuentran en la cuenta pública, y su función es verificar que los recursos destinados al programa en cuestión sean empleados de manera correcta; indicar fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades para mejorar el funcionamiento del programa social.

Las auditorías no se toman en cuenta para la realización del presupuesto de egresos, por ello se indican los resultados de dicha auditoría en este anexo, con la finalidad de complementar la información que emitieron las evaluaciones realizadas por CONEVAL.

Resultados

Alimentación.	
ROP	Resultado.
Atender a las localidades rurales y urbanas del país, en donde viven familias en condiciones de pobreza extrema.	El PDHO operó en 95336 localidades, 50.7% de las 187938 existentes en el país.
La población objetivo del programa son los hogares en condiciones de pobreza extrema.	El PDHO atendió a 23.5 millones de personas en pobreza extrema, 25.8% más que los 18.7 millones identificados en pobreza alimentaria por el CONEVAL.
Mantener una cobertura de atención de al menos 5 millones de familias beneficiarias.	El PDHO atendió a 5.2 millones de familias, 4.2% mayor que la meta.
Los indicadores corresponden a una fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año.	<p>El indicador: “comparación de la diferencia de escolaridad entre padres e hijos beneficiarios” no mide el cumplimiento del objetivo general.</p> <p>La CNPDHO carece de indicadores para evaluar el cumplimiento de los objetivos específicos del programa.</p>
Otorgar apoyos monetarios para contribuir a mejorar la alimentación, con el fin de elevar el estado de nutrición.	<p>La CNPDHO no dispuso de estudios para evaluar el efecto de los apoyos monetarios entregados en los niveles de nutrición de los beneficiarios.</p> <p>La CNPDHO no definió un indicador para determinar en qué medida el apoyo compensa a las familias en los gastos en el consumo de fuentes de</p>

	energía.
	No se estableció un indicador para evaluar en qué medida el apoyo compensó a las familias del efecto del alza de precios de los alimentos.

Educación	
ROP	Resultado.
Fomentar la inscripción y asistencia regular a la escuela de los beneficiarios.	En el ciclo 2009 – 2010, sólo 5.1 millones, el 51.9% de los 9.8 millones de beneficiarios en edad escolar, se encontraba estudiando.
Incentivar la terminación de los niveles educativos de los becarios del programa.	De los becarios con una permanencia de nueve años en el programa, en el ciclo 2008 – 2009, el 12.3% sólo terminó la primaria; el 45.1%, la secundaria, y el 42.5%, la Educación Media Superior (EMS)

Salud.	
ROP.	Resultado.
Atender las localidades rurales y urbanas de pobreza extrema proporcionando el Paquete Básico Garantizado de Salud (PBGs) en el primer nivel de atención	Se otorgaron servicios de salud a 5.1 millones de familias registradas, el 98.1% de las 5.2 millones de familias beneficiarias del programa. <hr/> La cobertura directa de los servicios de salud fue del 13.2%, al proporcionar atención en 12920 de las 97922

	<p>localidades beneficiarias.</p> <hr/> <p>En el ámbito urbano, la cobertura fue del 118%, en unidades médicas de 3689 localidades de las 3127 atendidas por el programa.</p> <hr/> <p>En el ámbito rural, la cobertura directa fu del 10.3%, al proporcionar atención médica en 9477 localidades, de las 92209 atendidas.</p>
<p>Los indicadores corresponden a una fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año.</p>	<p>Los indicadores: “prevalencia de desnutrición crónica infantil” y “prevalencia de diarrea aguda infantil”, sólo refieren a un segmento de la población objetivo, y a 2 de los 13 servicios.</p>
<p>Las familias beneficiarias podrán consultar el listado de medicamentos que comprende el PBGS a los que tienen derecho.</p>	<p>De los 89 medicamentos del listado básico, 58 se relacionaron con los servicios del PBGS y 31 son una extensión de lo sugerido por la Normas Oficiales Mexicanas (NOM).</p> <hr/> <p>Existen medicamentos incluidos en las NOM que no fueron integrados en el listado básico.</p> <hr/> <p>La Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS) desconoce el detalle de distribución y entrega de los medicamentos en las unidades médicas.</p>
<p>La información contenida en las etiquetas de los alimentos y bebidas</p>	<p>Las etiquetas de los complementos no declaran la cantidad correcta de sodio y</p>

preenvasadas debe ser veraz (NOM – 051 – SCFI – 1994)	calcio, ni el rango de edad al que están destinados.
La vitamina A es de administración periódica para los niños menores de cinco años (NOM – 031 – SSA2 – 1999)	El multivitamínico en polvo “Vita niño” no contiene vitamina A.
Durante el embarazo se incrementan las necesidades nutricias, particularmente de energía, hierro, calcio y ácido fólico (NOM – 043 – SSA2 – 2005)	El complemento “Vita vida”, para mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, no contiene calcio.

Presupuesto

Alimentación.	Resultados
Garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo.	De acuerdo con las bases de datos, la CNPDHO entregó 1.3 mdp del apoyo “adultos mayores” a personas de entre 15 y 69 años de edad.
	Se entregaron 22.4 mdp, por concepto de apoyos monetarios, a personas no registradas en el padrón.
	De los 1.1 millones de beneficiarios de 70 años o más, el 7.8% (85.8 miles) recibieron el apoyo “adultos mayores”
	1.7 miles de adultos mayores recibieron indebidamente apoyos monetarios de alimentación, energético y “vivir mejor” por 3.7 mdp.

Educación	Resultados
La contabilidad deberá estar respaldada por los documentos originales comprobatorios, justificativos	El Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) no acreditó el ejercicio de 278 mdp reportados en la Cuenta Pública 2009 en la actividad institucional 016 “complemento a los servicios educativos”
Garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo.	El 1.7% de los 19241.2 mdp ejercidos por el CONAFE se entregó a personas no registradas en el padrón de becarios del PDHO.
Los becarios reciben un apoyo monetario para la adquisición de útiles escolares.	El CONAFE no identificó el monto total de los apoyos entregados para la adquisición y reposición de útiles escolares.
Garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo.	1.8% de los 1005.7 mdp ejercidos por el CONAFE en útiles escolares se entregó a personas no registradas en el padrón de becarios.

Salud	Resultados
La distribución a los programas sociales se hará con criterios de equidad	La CNPSS ejerció en el PDHO 3482.2 mdp para atender 5.2 millones de familias, 470.1 pesos promedio por familia.
Los recursos para la producción del complemento alimenticio serán estimados por los proveedores de servicios de salud	La CNPSS ejerció 572194.8 mdp en la compra y distribución de complementos para entregar 206.4 millones de dosis a niños y 95.3 millones a mujeres.

Modelo de focalización y recertificación

	Resultados
Las dependencias y entidades deberán procurar el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas.	La CNPDHO no cuenta con un manual metodológico para la determinación de los puntos de corte del proceso de focalización
	El modelo del Sistema Único de Puntajes (SUP) no fue validado estadísticamente y no cumple con los supuestos de normalidad multivariada y de igualdad de varianzas
	Para la recertificación, la CNPDHO no realizó la actualización del modelo con los resultados de la Encuesta Nacional de Ingreso – Gasto de los Hogares (ENIGH) 2005 y 2008.
Las familias están sujetas al proceso de recertificación, para evaluar sus condiciones socioeconómicas y demográficas	En 2009 se recertificó a 1.3 millones de familias con una permanencia en el programa de 9 a 11 años.
	El 88% (1.2 millones) de las familias recertificadas continuaban en situación de pobreza.
	El 6.4% (84.5 miles) de las familias recertificadas transitaron al Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA)
	El 4.7% (62.1 miles) de las familias recertificadas salió del programa, por superar su situación de pobreza.

Impacto

Las auditorías permitirán a la CNPDHO:

- Definir indicadores que permitan medir el cumplimiento del objetivo general del programa.
- Diseñar un estudio con el fin de medir la contribución del programa en la mejoría de la alimentación y nutrición de los beneficiarios.
- Establecer controles a efecto de garantizar que los apoyos se entreguen a las personas que cumplen con los criterios de elegibilidad.
- Incluir en la Cuenta Pública las explicaciones sobre las variaciones presentadas en el ejercicio del presupuesto aprobado al programa.

Las auditorías permitirán al CONAFE:

- Establecer mecanismos de control a fin de que, con las becas educativas, se fomente la inscripción, asistencia y permanencia escolar.

Las auditorías permitirán a la CNPSS:

- Establecer indicadores que midan el cumplimiento anual de los objetivos del programa.
- Incluir la totalidad e medicamentos básicos señalados en las normas respectivas, relacionadas con los padecimientos que se atienden en el PBGS.
- Incluir en los complementos alimenticios la cantidad de los micronutrientes señalados por las NOM.

Anexo 3

Glosario

Administración pública	Conjunto de medios de acción: humanos, materiales o morales, y de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público.
Auditoría	Examen de las demostraciones y registros administrativos.
Empresa	Unidad en la que se combinan factores: humano, financiero, material, legal y administrativo, con el objetivo de generar algún bien o servicio que satisfaga una necesidad.
Empresa pública	Institución que utiliza la administración pública para el ejercicio de la actividad empresarial encaminada a llenar los espacios productivos, trascendentes socialmente, que deja la iniciativa privada.
Evaluación	Acto de juzgar o apreciar la importancia de un determinado objeto, situación o proceso en relación con ciertas funciones que deberían cumplirse o con ciertos criterios o valores.

Evaluación del desempeño	Evidencia que describe los resultados generados por las mediciones que se realizan sobre el desempeño, en términos de eficiencia, eficacia y efectividad de los servicios públicos y los impactos que generan.
Globalización	Proceso que han ido transformando las relaciones de negocios y personas, que tiende a crear un solo mercado, a unificar las naciones y la forma en cómo se organizan, mediante la reducción de barreras.
Matriz de indicadores	Herramienta de planeación que en forma resumida, sencilla y armónica establece con claridad los objetivos de un programa.
Neoliberalismo	Política que propone reducir la presencia gubernamental en la vida cotidiana para devolver al mercado su vitalidad, su capacidad de distribuir los recursos de acuerdo con la eficacia y la productividad de los diferentes actores económicos.
Programa social	Esquemas de ayuda social, creados y desarrollados mediante proyectos por el gobierno, sin fines de lucro; destinados a atender a las personas que viven en condiciones de pobreza, para mejorar las condiciones de vida.

Presupuesto basado en Instrumento que mide la producción de bienes y servicios y el impacto que estos generan en la sociedad, tomando en cuenta objetivos y metas.

Presupuesto de egresos de la Designación de los recursos que reciben los organismos públicos para llevar a cabo sus actividades y cumplir con sus objetivos.

Sistema de evaluación del Conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del grado de desempeños de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos.