



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Estudios Superiores FES Acatlán

Hacia una aproximación de la implementación
del Presupuesto basado por Resultados en la
Administración Pública Federal (2007-2011).

TESIS

Que presenta:
Octavio Camarillo Luviano.

Para Obtener el Grado de:
Lic. En Ciencias Políticas y
Administración Pública.

Asesora:
Ofelia Alvarado Domínguez.

Septiembre 2014.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Estudios Superiores FES Acatlán

Hacia una aproximación de la implementación
del Presupuesto basado por Resultados en la
Administración Pública Federal (2007-2011).

TESIS

Que presenta:
Octavio Camarillo Luviano.

Para Obtener el Grado de:
Lic. En Ciencias Políticas y
Administración Pública.

Asesora:
Ofelia Alvarado Domínguez.



Septiembre 2014.

**A Mi Mamá,
Bertha Luviano.**

AGRADECIMIENTOS

A ti mamá, porque eres el pilar de la familia, por tu amor incondicional, por tu preocupación, paciencia, comprensión, cariño, apoyo en todo momento, alegría y luz que me motiva a salir adelante, superarme en el difícil, largo, y emocionante camino que es: el vivir.

A la FES Acatlán UNAM, donde se me brindó la oportunidad de construir mi formación académica universitaria. Institución importante y trascendente que me ha regalado un horizonte, visión intelectual superior a mi imaginación, generando valores integrales, que no pueden ser cuantificables, pero que estoy seguro me serán de ayuda cardinal y determinarán fructíferamente el rumbo que pretendo seguir.

A los profesores que a lo largo de mi educación, me han apoyado con una enseñanza digna, que se han comprometido con la transmisión de su sabiduría, que no sólo me han brindado enseñanza, sino han determinado el rumbo de mi vida. A mi profesora Ofelia Alvarado Domínguez, que entendió el propósito de mi investigación y dio el cauce óptimo a mis ideas, con su confianza y capacidades superiores a todo conocimiento.

A mis amigos, ustedes saben quiénes son, que gracias a la diversión y buenos momentos, me sorprenden siempre porque me ayudan a mirar, la vida con alegría genuina.

Especialmente a mi amiga: María Enriqueta Porras, enseñando qué, los buenos sentimientos, la ternura y la humildad son una pieza clave para el saber disfrutar de lo lindo de la vida, para alcanzar la verdadera felicidad.

A los mejores sinodales: Juan Carlos Luna Díaz, Zenón López Ramírez, Arturo Hernández Magallón y César de la Rosa que con su apoyo y capacidades técnicas ayudaron al perfeccionamiento de esta investigación.

La gloria no consiste en no caer nunca, sino más bien en levantarse las veces que sea necesario. Mario Benedetti.

La felicidad humana generalmente no se logra con grandes golpes de suerte, que pueden ocurrir pocas veces, sino con pequeñas cosas que ocurren todos los días. Benjamín Franklin.

Hacia una aproximación de la implementación del Presupuesto basado por Resultados en la Administración Pública Federal (2007- 2011).

Introducción.....Pág. 12.

CAPÍTULO I.

PARA ENTENDER EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS.

1.1. Funciones de la Administración Pública.....Pág. 14.

1.2. Importancia de la Evolución en la Administración Pública.....Pág. 21.

1.2.1. ¿Qué Implica la Reforma de la Administración Pública?.....Pág. 30.

1.2.2. ¿Qué Significa la Modernización de la Administración Pública?.....Pág. 37.

1.2.3. ¿Por Qué Innovación Gubernamental?.....Pág. 44.

1.3. Evolución en el Manejo del Presupuesto basado en Resultados.....Pág. 53.

CAPÍTULO II.

LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

2.1. De la Moralización Social a la Tecnocracia.....Pág. 67.

2.2. Simplificación Administrativa.....Pág. 81.

2.3. Modernización de la Administración Pública.....Pág. 93.

2.4. Innovación Gubernamental.....Pág. 103.

2.5. Mejora de la Gestión Pública.....Pág. 119.

CAPÍTULO III.

EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS EN MÉXICO.

3.1. ¿Qué es el Presupuesto Basado en Resultados?.....Pág. 127.

3.2. Antecedentes y Método.....Pág. 131.

3.3. Cómo se Implementa el Presupuesto Basado en Resultados en la Administración Pública Mexicana.....Pág. 150.

3.4. Experiencias Internacionales en la Puesta en Marcha del Presupuesto Basado en Resultados.....Pág. 170.

CAPÍTULO IV.

HACIA UN PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS EFECTIVO.

4.1. Condiciones Necesarias para la Implementación del Presupuesto Basado por Resultados.....Pág. 190.

4.2. Avances de Presupuesto Basado en Resultados en la Administración Pública Mexicana.....Pág. 196.

4.3. Propuestas para su Implementación Efectiva.....Pág. 209.

Conclusiones.....Pág. 233.

Bibliografía.....Pág. 237.

Documentos Web.....Pág. 246.

Publicaciones Periódicas.....Pág. 254.

Anexos.....Pág. 256.

Conceptos Relacionados con el Presupuesto Basado en Resultados.....Pág. 260.

Introducción.

El objeto de esta investigación es brindar un aporte al interesado y preocupado por conocer, cambiar y mejorar la forma de funcionar de la administración pública. Es una demanda social, política e institucional constante la falta de asignación de un presupuesto justo, en áreas e instituciones públicas que verdaderamente lo necesitan, el Presupuesto basado en Resultados (PbR) aparece como una opción real y viable para que los recursos se asignen de acuerdo a las prioridades y necesidades de la sociedad.

Como Politólogo y Administrador Público considero este tipo de presupuesto, una herramienta fundamental para la toma de decisiones administrativas en el ámbito directivo y operativo. Y no sólo eso, sino que coadyuva a potenciar el funcionamiento institucional, laboral y económico haciendo del gobierno una entidad para que, el ciudadano deposite su confianza de nuevo en su Administración Pública con: **resultados**.

Una forma incorrecta de administrar los recursos públicos en la administración pública genera desconfianza ciudadana hacia el gobierno y su aparato administrativo, animadversión hacia la esfera política, fomentando corrupción y la opacidad en el manejo de los recursos públicos.

Por esta razón el (PbR), se presenta como una alternativa ideal para aportar los cambios necesarios a mejorar el ejercicio, la toma de decisiones, la aplicación, la evaluación en las actividades institucionales que tiene a cargo la administración pública en nuestro país aunque se aplica todavía de modo parcial y no integral.

En el primer capítulo se muestran y analizan las funciones de la administración pública, destacando la importancia de la confianza en las instituciones gubernamentales. Se presentan reformas administrativas relevantes, que comienzan en el sexenio de Miguel de la Madrid hasta Felipe Calderón.

Estos cambios poco a poco manifiestan un esfuerzo para evolucionar de un gobierno normativo y discrecional, a otro que se enfoca a evaluar en base a resultados.

En el segundo capítulo se presentan factores políticos, sociales, técnicos, normativos que no han permitido que exista un Servicio Profesional de Carrera (SPC) que responda a las exigencias y compromisos que requiere la administración pública. Se exponen una serie de problemas, que analizan y explican la falta de valor e importancia que no se ha brindado a los recursos humanos para llevar a cabo sus actividades y que ayuden a consolidar un sistema de Presupuesto basado en Resultados que sea integral y efectivo.

En el tercer capítulo se explican los orígenes del Presupuesto Basado en Resultados, con teoría presupuestaria que permite comprender el origen y transformación del presupuesto que se presenta en la investigación. Se presenta el marco teórico y el método que fundamenta esta investigación, la forma que se implementa este tipo de Presupuesto en la administración pública, y experiencias internacionales en países donde este presupuesto se aplica desde años atrás.

En el cuarto capítulo se enumeran las condiciones indispensables que necesita el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) para su operación, los avances de este modelo presupuestal en México y se presentan propuestas para su implementación efectiva.

Objetivo.

Analizar a través del análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) el estatus que guarda el Presupuesto Basado por Resultados durante 2007-2011 para determinar los avances y limitantes en este rubro dentro de la Administración Pública Federal.

Hipótesis.

La implementación del Presupuesto Basado en Resultados en el caso mexicano aún es débil y parcial debido a la resistencia al cambio en los Recursos Humanos, preponderancia de las consideraciones políticas sobre las técnicas y la corrupción. La aplicación adecuada de esta técnica presupuestaria dará paso a resolver de forma tangible a las necesidades sociales e institucionales más apremiantes de la sociedad y de forma indirecta se limitarán las prácticas corruptas en el manejo de los recursos públicos.

CAPÍTULO I.

PARA ENTENDER EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS.

En este capítulo se explican funciones que tiene a su cargo la Administración Pública que permite su operación. Se presentan transformaciones administrativas que eran necesarias ejecutar debido a crisis que obligaban a optimizar el uso de los recursos públicos, y modernizar la administración. Y la evolución de presupuesto de un enfoque discrecional a otro basado en dar resultados.

Finalmente la Administración Pública, es el aparato de ejecutor del gobierno.

1.1. Funciones de la Administración Pública.

El gobierno representa un ente concreto y definido a través de la soberanía del Estado y de la sociedad. El Estado moderno representa por medio de su gobierno un sistema ampliamente ramificado de controles políticos administrativos-judiciales. En el gobierno radica la soberanía del pueblo, éste le imprime una forma y delega su representatividad en un cuerpo, en la figura de ese pueblo. El gobierno es la manifestación de la voluntad soberana en la figura de una persona electa por esa misma voluntad, que se encarga de imprimir fuerza a las manifestaciones ciudadanas y sus mecanismos, así como de cumplir y llevar a cabo sus acciones.¹

La acción del gobierno consiste en “transmisión” y su autoridad es de “vigilancia”. La administración pública se encuentra ligada con el gobierno a pesar de que existe una marcada diferencia entre ambos. Mientras, que el gobierno es la parte pasiva, la administración pública es la parte activa de Estado.²

La administración pública es la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil.

¹ Guerrero Orozco, Omar. (1991). *La Administración Pública en el Estado Capitalista*. México: Distribuciones Fontamara S. A. 3era Edición. págs. 32, 33.

² Guerrero Orozco, Omar. (1985). *Introducción a la Administración Pública*. México: Ed. Harla. Págs. 73, 90.

Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos por la sociedad, transformando, por ese hecho lo general del Estado, en hechos concretos que causan un impacto en las clases sociales y en los individuos.³

La administración es la parte más visible del gobierno; es “el gobierno en acción”; es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno.⁴

La administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Los vastos planes de actuación gubernamental no son administrativos; la ejecución detallada de tales planes sí que es administrativa.⁵

Los niveles superiores de la administración pública se ocupan más intensamente del desarrollo de programas, mientras que los inferiores desempeñan principalmente tareas de implementación, esto es, ejecución de leyes, realización de medidas, aplicación de normas etc.

El acopio de datos y la detección de problemas puede realizarse, bien centralizadamente (niveles superiores), bien de una forma descentralizada (niveles inferiores).⁶

Las unidades de la administración pública poseen una tendencia semejante para mantener su existencia, y tanto más cuanto mayor es su independencia como organizaciones. El requisito central de la supervivencia de un órgano, o de toda una rama administrativa, no es el éxito en el <<mercado>>, sino la magnitud y la importancia política de su tarea, y esto es lo que motiva los esfuerzos por conseguir nuevas tareas o competencias.⁷

La pérdida de gobernabilidad política puede revelarse especialmente crítica cuando un déficit presupuestario permanente exija necesariamente tomar las medidas drásticas de limitación y de ahorro en los distintos ámbitos de tareas.

³ Guerrero Orozco. (1985): 73.

⁴ Waldo, Dwight. (1982). *Administración Pública. La Función Administrativa, Los Sistemas de Organización y Otros Aspectos*. “Estudio de la Administración”. Woodrow Wilson. Political Science Quarterly, vol. 2 (junio, 1887). Págs. 197-222. México Ed. Trillas. 6ta. Reimpresión. Pág. 91.

⁵ Waldo. (1982): 92.

⁶ Mayntz, Renate *Sociología de la Administración Pública*. Alianza Editorial. Págs. 95, 96.

⁷ Mayntz: 140, 141.

La tensión entre la autonomía económicamente fundada y la aspiración política de dirección puede conducir a que en situaciones críticas se limite de tal modo la independencia fundamental de las unidades de servicios, que al final se malogren también las ventajas de haber mejorado la eficiencia.⁸

La administración de la sociedad es un compromiso en gran escala que debe cumplirse sin enajenar los principios vitales depositarios del interés -compartido, público, social y solidario- que identifican a la propia administración pública como una opción imprescindible para mejorar de modo continuo las condiciones de la vida pública.

La administración pública moderna no puede anclarse en patrones de desempeño que han llegado al tope de su eficacia, el cual es equivalente al agotamiento de las capacidades y posibilidades que tenía para cumplir las tareas asignadas.

La visión de la administración pública consiste en optar por la prospectiva, es decir, por el descubrimiento del mundo que está por venir.⁹

La acción del gobierno, por medio de la administración pública, es entonces estabilizadora de la perpetua afirmación democrática que representa, por un lado la consecución permanente de la legitimidad a través de decisiones correctas y acciones eficaces.

De ahí que la administración pública deba dejar atrás viejos modelos excesivamente injerencistas, radicalistas, intimistas y de botín. Hoy en día debe reflejar al menos dos principios básicos:

- a. Los clásicos principios administrativos de eficiencia, eficacia, congruencia y honestidad con resultados de calidad óptima, con la cantidad suficiente, en la oportunidad deseada y con el trato educado;

⁸ Mayntz: 146.

⁹ Uvalle Berrones, Ricardo. *Innovación y Gobierno Electrónico, herramientas estratégicas de la reforma institucional de gobierno. Desafíos de la nueva gestión pública. Por un gobierno con resultados.* (2005). México: Gobierno del Estado de Nuevo León. Págs. 47, 48.

- b. Los valores democráticos de trabajar y colaborar con las organizaciones sociales, con la utilización de mecanismos y usos tecnológicos sin olvidar que los servicios otorgados deben facilitarse con instituciones políticas-democráticas, con servidores públicos motivados y un espíritu profesional.

La administración pública se ubica en un contexto organizacional dentro de ciertos espacios y tiempos predeterminados, de múltiples factores y prácticas de acción e interacción social e incluso individual que se dan por medio de complejos mecanismos de interrelaciones de poder.

El análisis de los impactos que una acción de la administración pública provoca sobre la vida de la sociedad es de carácter político, ideológico, social, administrativo, jurídico, económico y cultural; y debe ser evaluada desde una visión multi e interdisciplinaria y dentro del marco de la relación costo-beneficio.¹⁰

En la administración pública es donde se ejecutan las decisiones que la sociedad demanda de su gobierno. Se trata de una base institucional, organizacional, jurídica, sólida y que tiende a fortalecerse permanentemente, pues su estructura y tamaño reflejan, en última instancia, el deseo social de una administración pública de resultados.

Una sociedad no es moderna porque tenga acceso relativamente fácil a instrumentos científicos y tecnológicos, lo es por su capacidad de participar en calidad de ciudadanía comprometida con la conducción firme y acertada de la vida de una nación; a su vez, una administración pública es moderna porque proporciona confianza y seguridad (jurídica, económica, social y pública) presente y futuro al individuo, la familia, a la sociedad y al Estado.¹¹

Confianza es la expectativa que surge en una comunidad con un comportamiento ordenado, honrado y de cooperación, basándose en normas compartidas por todos los miembros que la integran.

¹⁰ Quijano Torres, Manuel. (2008). *Buen Gobierno y Función Pública: Dos Reflexiones*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP. A.C. Serie Praxis. No. 125. Págs. 28, 29.

¹¹ Quijano Torres. (2008): 32, 33.

Estas normas pueden referirse a cuestiones de “valor” profundo, como la naturaleza de Dios o la justicia, pero engloban también las normas deontológicas¹² como las profesionales y códigos de comportamiento.

En definitiva, sin aprendizaje de la colaboración, sin un esfuerzo de construcción no hay comunidad posible. Aprender a trabajar juntos, sin resquemores y sin prejuicios, es una necesidad en la construcción de la sociedad del conocimiento.

La confianza es esencial en las relaciones de negocios. La gente genera confianza al interactuar y, a través de esto, se familiarizan las identidades del otro, con su comportamiento, honestidad y capacidad de realizar ciertas especificaciones.¹³

El desempeño de las instituciones (los resultados y el nivel de satisfacción con las soluciones a las demandas tanto ciudadanas como de actores políticos y grupos de interés) en ocasiones es opacado por la percepción de la propia institución. La imagen y, por supuesto, la confianza y evaluación institucional, depende de los intereses que tal organización representa, de quienes la representan y de la imagen creada a partir de los medios de comunicación y grupos de interés, los cuales subrayan aspectos que en conjunto sirven al ciudadano para tener una idea de cómo realmente se desempeña tal institución.

La confianza en una institución puede ser abordada desde dos vertientes. La primera de ellas es el lado de la demanda, es decir, de las preferencias y requerimientos que se hacen hacia la institución. En segundo lugar podemos estudiar la confianza institucional desde el lado de la oferta, es decir, del desempeño y las soluciones que ofrecen las instituciones a las querellas exigidas por los diferentes actores.

¹² *Deontología*: Ciencia o tratado de los deberes. Real Academia Española. (RAE). Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Segunda Edición. Documento Web. [Activo: 27/Ene./2013].

<http://lema.rae.es/drae/?val=eclosi%C3%B3n>

¹³ Fukuyama, Francis. (2012). *Ramón Alcoverro i Pericay. Una Presentación. La Tesis de la Confianza. La globalización es aún muy superficial*. Documento Web. [Activo: 15/Dic/2012].

<http://www.alcoverro.info/V1/fukuyama.htm>

La confianza es básicamente una evaluación de cómo las instituciones interactúan en el flujo de demanda y oferta de los jugadores políticos, civiles, empresariales y/o religiosos.

También es la respuesta a los resultados producidos gracias a la interacción entre instituciones de diverso carácter e interés.¹⁴

La administración pública distingue y se deslinda cualitativa y estructuralmente de la visión de la empresa privada y de su sentido de la administración, porque los motivos, los objetivos y la sustancia de lo social las alejan y ensancha.

La sociedad política, en efecto, demanda eficiencia, eficacia y honradez a sus servidores en el manejo de los recursos públicos, sobre todo en un mundo globalizado, pero dicho ánimo no puede, ni debe plegarse a las grises consonantes del capital.¹⁵

En la administración pública mexicana el gobierno federal de México emplea aproximadamente a 1.6 millones de personas, sin incluir médicos, maestros, policía y ejército. La administración pública federal está dividida en centralizada y descentralizada (paraestatal). La administración pública centralizada está compuesta por la Oficina del Presidente, las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos (aunque legalmente el término existe, pero en la operatividad ya no existe ese concepto) y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Actualmente, el gobierno central está compuesto por 81 instituciones, incluyendo 18 Secretarías y la Procuraduría General de la República. La administración pública descentralizada (paraestatal) comprende las instituciones descentralizadas, las empresas públicas, las instituciones nacionales de crédito y los fideicomisos públicos.

En la actualidad existen 243 entidades federales, en las que se incluyen las instituciones descentralizadas (101) y las empresas públicas (142).

¹⁴ Moreno, Alejandro. (2010). Coordinador. *Confianza en las Instituciones. México en la Perspectiva Comparada*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Instituto Tecnológico Autónomo de México. (ITAM). Cámara de Diputados / LXI Legislatura. Págs. 341, 342.

¹⁵ Warnok, Mary. (2002). *¿De dónde surge la ética?. Guía ética para personas inteligentes*. México: Fondo de Cultura Económica. FCE. Pág. 116.

El empleo en el gobierno en general como porcentaje de la fuerza laboral total disminuyó de 10.9 por ciento en 2000 a 8.8 por ciento en 2007. México tiene una de las fuerzas laborales públicas más reducidas de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en comparación con el promedio de 15 por ciento de la organización.

Los datos indican que los bajos niveles de empleo público en México se deben a medidas presupuestarias introducidas desde 2007 en el decreto anual del presupuesto federal de egresos. Se han adoptado políticas que limitan los servicios públicos, destacando la necesidad de controlar el gasto operativo de las dependencias y entidades federales.

Los empleados del gobierno federal se dividen en dos categorías: sindicalizados (de base) y de designación libre (de confianza). Aunque la sindicalización —generalmente reservada para el personal técnico y administrativo— implica un grado considerable de estabilidad, los puestos de designación libre se concentran en su mayor parte en los rangos más altos y con contratos de menor plazo.

Existen importantes diferencias con relación al nivel de profesionalización, desempeño y cultura burocrática entre las dos categorías de empleados públicos, los de base y los de confianza. Los trabajadores sindicalizados generalmente desempeñan tareas administrativas y tienen menores grados de profesionalización.¹⁶

¹⁶ *Hacia una Gestión Pública más Efectiva y Dinámica en México*. Auditoría Superior de la Federación. (2006). *Informe sobre la fiscalización de los Servicios Civiles de Carrera en el Estado Federal Mexicano*. (2000-2006). Organización Internacional del Trabajo. (OIT). *Base de Datos LABORSTA* (2000 y 2008). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. OCDE. (2011). Págs. 150-154.

1.2. Importancia de la Evolución en la Administración Pública.

Se mostrará a continuación cómo se constituyeron las transformaciones principales en la Administración Pública que debió cambiar su antiguo funcionamiento para responder a los cambios que exigían las crisis económicas y para mejorar su entorno político, administrativo y social.

Con el presidente José López Portillo surgió una reforma administrativa para el desarrollo económico y social que tiene como eje la programación. Buscando contar con personal idóneo, eficiente, honesto y que se proponía fortalecer la organización republicana.¹⁷

Los objetivos globales de la reforma administrativa en 1976- 1982 son:

1. Organizar el gobierno para organizar el país. Mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la honestidad y la congruencia en las acciones públicas, adoptar la programación como instrumento fundamental del gobierno.
Para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar la oportuna evaluación de los resultados obtenidos
2. Establecer un sistema de Administración Pública Federal, que al mismo tiempo garantice los derechos de los trabajadores, permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.
3. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos mediante los cuales la Administración Pública Federal- respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de gobierno- propicie el fortalecer las funciones encomendadas a los poderes Legislativo y Judicial. Así como, una mejor coordinación y mayor participación en los tres niveles de gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país.

¹⁷ Sánchez González, José Juan. (2005). *Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa. Pág. 327.

4. Mejorar la Administración de Justicia, para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y sus gobernantes.¹⁸

Para dar cauce legal a los aspectos de la reforma se implementó el Sistema Nacional de Planeación que estaba constituido por una Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976). Para instituir jurídicamente los sistemas de orientación y apoyo global, se promulgaron la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.¹⁹

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal destaca la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). A la que le corresponde el manejo global del proceso de planeación económica y social desde su concepción hasta su evaluación para retroalimentar el ciclo. La decisión más importante que se tomó para fundamentar esta reforma fue haber dividido la Secretaría de Hacienda entre Ingresos y Egresos, y haber otorgado a un solo centro de responsabilidad, a partir de la planeación, lo que antes se otorgaba a otra Secretaría a partir de la política de ingresos.

Queremos subrayar con este propósito algo que es fundamental, concebir -como origen y fin de desarrollo- el instrumento de planeación y no el instrumento de captación de recursos; amarrar las decisiones fundamentales al plan y no al ingreso constituye el secreto de esta reforma administrativa.²⁰

¹⁸ Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México. Evolución de la Reforma Administrativa en México.* (1971-1979). Pág. 134.

¹⁹ Sánchez González. (2005): 327.

²⁰ Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. (1980). *Las Empresas Públicas en México.* México: Ed. Miguel Ángel Porrúa. Pág. 89.

La reforma administrativa en el gobierno de López Portillo fue concebida en dos etapas.

En la primera etapa: Lineamientos y mecanismos de congruencia institucional quedaron establecidas las comisiones de administración pública (integradas por Unidades de Organización y Métodos; Unidades de Programación; Unidades de Presupuesto; Unidades de Informática y Estadística; Unidades o Enlaces de Evaluación y las Unidades de Orientación Información y Quejas).²¹

En la segunda etapa: Sectorización, se publicó en el Diario Oficial un primer acuerdo presidencial por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan en sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

Por lo que respecta al objetivo de implementar la programación como instrumento fundamental del gobierno, la reforma administrativa realizó diversas acciones. En cada entidad debe contarse con un área encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.²²

Con Miguel de la Madrid la respuesta fue afirmar la necesidad de descentralizar la vida nacional, idea que toma del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Para cumplir con ese compromiso, se estableció en la Constitución un Sistema de Planeación y una Ley de Planeación. El Convenio Único de Desarrollo (CUD) se convirtió en instrumento básico para descentralizar la vida nacional.²³

El proyecto de descentralización proponía tres líneas principales de acción:

1. Fortalecimiento del federalismo.
2. Mayores atribuciones a la vida municipal.
3. Fomentar el desarrollo regional.

²¹ Carrillo Castro. (1971-1979): 140.

²² Sánchez González. (2005): 331.

²³ Pardo, María del Carmen. “*La Descentralización Administrativa: Decisión para Fortalecer el Federalismo*”, en Blanca Torres (Comp.). *Descentralización y Democracia en México*. México: El Colegio de México, 1986. Pág. 119.

Se estableció en la Constitución la creación de un Sistema de Planeación Democrática, se promulgó la Ley de Planeación y se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) que sostenía la necesidad de descentralizar la vida nacional, asimismo en esa vertiente se puso en marcha el Programa Nacional de Descentralización Administrativa.

Las bases legales para la Descentralización Administrativa, es el decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Este primer decreto contiene que la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) se convierte en el órgano rector en la planeación nacional con la función de supervisar los planes locales y regionales, así como orientar la acción de los ejecutivos locales y regionales, de manera que sea congruente con el Ejecutivo Federal.

El segundo elemento normativo fue la Ley de Planeación en donde aparece el mandato expreso de que las dependencias de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, realicen la planeación y conduzcan sus actividades sujetas a los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo nacional.²⁴

El gobierno de Miguel de la Madrid llevó a cabo dos acciones para la modernización de la Administración Pública Mexicana la Primera, un Programa de Descentralización Administrativa y la Segunda, un Programa de Simplificación Administrativa.

El programa conocido como Simplificación Administrativa coordinado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, produjo diversos avances de importancia en la mayoría de las dependencias de la Administración Pública Federal.

El Programa de Simplificación Administrativa, comprendía tres vertientes de actuación.

La primera, que a su vez es la más relevante y trascendente para los propósitos del programa, cubre los trámites que los ciudadanos o sus organizaciones efectúan ante la administración pública, para exigir la realización de sus derechos o cumplir con sus obligaciones.

²⁴ Sánchez González. (2005): 345, 346.

La segunda, considera las relaciones entre las diversas dependencias y entidades gubernamentales que dan lugar a la prestación de un servicio público o la ejecución de una actividad dentro y para el propio cuerpo administrativo oficial.

La tercera, el programa incluye acciones orientadas a simplificar estructuras y funcionamientos administrativos internos de las instituciones públicas, para eliminar instancias y niveles innecesarios.²⁵

En el sexenio de Carlos Salinas el Programa General de Simplificación de la Administración Pública, que coordinó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), fue el principal instrumento de su gobierno.

Su propósito esencial era la modernización de la administración pública que busca devolver a la sociedad civil su iniciativa, que progresivamente había sido reducida ante un aparato estatal que crecía en tamaño y complejidad.²⁶

El Programa General de Simplificación pretendía la agilización y transparencia de los procedimientos relacionados con los trámites y gestiones realizados por la ciudadanía, mediante las vertientes de desconcentración y descentralización; la desregulación administrativa; agilización de trámites y la modernización integral de los sistemas de atención al público.

La Simplificación Administrativa en el gobierno de Carlos Salinas fue realizada bajo la concepción de que el sector público debería de iniciar un cambio. No como simple ejercicio que se cumplía con algunas modificaciones a las organizaciones y a los procedimientos, sino como una búsqueda permanente y ordenada de nuevas formas de hacer las cosas, modificando lo que no es útil, eliminando lo que obstruye y mejorando lo perfectible con el propósito de servir mejor.²⁷

²⁵ Caso, Andrés. (1986). *La Simplificación Administrativa*. Instituto Nacional de Administración Pública. INAP. A.C. Revista de Administración Pública. México. Núm. 65-66. Enero-Junio. Págs. 14, 21.

²⁶ Vázquez Cano, Luis Ignacio. (1993). *La Simplificación Administrativa. La Administración Pública Contemporánea en México*. México: SECOGEF-FCE. Pág. 209.

²⁷ Vázquez Cano. (1993): 210.

En 1989 fue publicado el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que coordinaba la Secretaría de la Contraloría de la Federación (SECOGEF), con la participación de las dependencias y entidades del ejecutivo federal. El Programa General de Simplificación tenía cinco objetivos generales.

1. Fortalecer e impulsar la modernización económica del país.
2. Consolidar una cultura administrativa que propicie la eficiencia y la productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales.
3. Promover la elevación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos.
4. Apoyar las acciones de la administración para la prevención y el combate a la corrupción.
5. Fomentar y ampliar el acercamiento con la sociedad, como medio de mejoramiento de la acción pública y de fortalecimiento de la confianza entre gobiernos y ciudadanos.²⁸

A partir de estos objetivos, el programa estableció una estrategia basada en cuatro vertientes a seguir para lograr la homogeneidad y cobertura suficientes en los programas de simplificación que desarrollaron las dependencias y entidades federativas.

Estos son:

1. Desconcentración y Descentralización. Esta vertiente incluye acciones de descentralización y de fortalecimiento a las oficinas regionales que las dependencias y entidades requieren para el buen desempeño de sus funciones.
2. Desregulación Administrativa. Revisión de las normas y disposiciones vigentes para eliminar o disminuir requisitos y condiciones en el cumplimiento de las obligaciones.
3. Agilización de Trámites. Su fin era acortar tiempos de revisión o autorización, suprimir instancias innecesarias y aumentar la eficacia interna con la automatización y la mejora de los procesos.

²⁸ *Simplificación y Cambio Estructural de los Servidores Públicos. 1989-1994.* (1994). México: Secretaría de la Contraloría General de la Federación. (SECOGEF). Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal. Págs. 13-14.

4. Modernización Integral de los sistemas de atención al público. Incluye acciones que tienden a aumentar la calidad de la respuesta en la atención al público.

Cabe señalar que las vertientes del programa de simplificación administrativa muestran una mezcla de acciones para la desconcentración y descentralización (provenientes del programa de descentralización de Miguel de la Madrid, así como actividades propias de la simplificación administrativa (desregulación, agilización de trámites y modernización en los sistemas de atención al público).

El proceso de identificación de las acciones que se incorporaban a este programa se inicia en dos fuentes: en primer término, las demandas ciudadanas expresadas en forma directa o a través de los medios de difusión y, en segundo lugar, las inquietudes de los empleados públicos y de las propias dependencias por mejorar la calidad de los servicios como tendencia de las instituciones en forma continua. El criterio básico de selección de las acciones era por la calidad y cobertura más que por la cantidad.²⁹

A partir de estas iniciativas, cada dependencia o entidad, en coordinación con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), formulaba un diagnóstico sobre aquellas áreas o procedimientos detectados como problemáticos, así como acciones cuya cobertura de beneficios se extienda al mayor número de usuarios. De esta manera la (SECOGEF) integraba cada año el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que establecía la calendarización de las acciones a desarrollar, la definición de los parámetros de evaluación y los beneficios esperados en tiempos, costos, cantidad y calidad en bienes y servicios.

También se logró la concertación y la ejecución coordinada de importantes proyectos de simplificación con diversas confederaciones y cámaras del sector privado, con lo cual se avanzó en el establecimiento de nuevos esquemas de gestión y tramitación.

²⁹ Vázquez Cano. (1993): 216-220.

Tal es el caso de las Ventanillas Únicas que facilitan integralmente a los agremiados de dichos organismos, la instalación de empresas y la realización de actividades dentro del marco de la ley.³⁰

El gobierno de Ernesto Zedillo puso en marcha el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), con el propósito de mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, mediante enfoques provenientes de la gerencia privada (planeación estratégica, enfoque de calidad y reingeniería de procesos) para ser aplicados en la Administración Pública Federal.³¹

El PROMAP aplica un nuevo lenguaje en la administración pública, porque tiene como orientación la filosofía del enfoque de calidad; orientación al cliente; desregulación interna y externa; acercar las decisiones a las áreas de servicio; mejorar el proceso de asignación administración presupuestaria y la capacitación en calidad total.³²

El PROMAP tiene de manera clara dos etapas de Implementación. La primera dirigida por Santiago Roel, tomando como base la planeación Estratégica y el enfoque de calidad total aplicado al sector público.

La segunda etapa impulsada por Jaime Luis Padilla en su búsqueda de poner en marcha a partir de estas dos orientaciones la reingeniería de procesos, que resulta ser la herramienta más complicada de implementar en cualquier organización (pública o privada).³³

Es relevante también la reforma al sistema presupuestario iniciada en 1995, al implantarse en 1998, la Nueva Estructura Programática (NEP).

Instrumento que cambia la estructura programática tradicional para ofrecer una clasificación funcional, ordenada y sistematizada de las acciones de la Administración Pública Federal, delimitando a su vez la aplicación y ejercicio del gasto público.

³⁰ Simplificación y Cambio Estructural de los Servidores Públicos. (1989): 50.

³¹ Pardo, María del Carmen. *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. (1996). Enlace. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Pág. 2.

³² Roel Rodríguez, Santiago. (1997). *PROMAP y Proceso de Cambio*. Ponencia presentada en Toluca en el 3er. Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad. Pág. 4.

³³ Sánchez González, José Juan. (2005). *Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa. Pág. 371.

En paralelo se presenta otra herramienta de esta reforma, que es el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que mide el grado de cumplimiento de objetivos que corresponden a las categorías programáticas, a través de la incorporación de indicadores estratégicos y sus respectivas metas.³⁴

³⁴ Oropeza López, Alejandro. (2005). *La Evaluación de la Función Pública en México*. México: Ed. Plaza y Valdez Editores. Pág. 19.

1.2.1. ¿Que Implica la Reforma de la Administración Pública?

En este apartado se observan las implicaciones de las reformas administrativas en los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, analizando factores destacados en común a las tres administraciones en donde se transita a la Nueva Gestión Pública.

La Reforma Administrativa constituye básicamente un movimiento para hacer de la administración pública un mejor instrumento con el cual obtener los objetivos públicos en una sociedad.

Ello significa que se presenta una posibilidad de selección de los medios para obtener los objetivos. Para las sociedades en desarrollo, la selección de objetivos precede a la selección de medios, considerando más importante el qué mejorar que el cómo mejorarlo.³⁵

En los dos últimos lustros del siglo XX, los programas de modernización administrativa-descentralización, simplificación y la propia modernización- en los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, generaron resultados parciales y superficiales en la Administración Pública Mexicana.

Los tres programas comparten varios puntos comunes:

1. Proviene de períodos de alta turbulencia y crisis económica, tanto mundial, como nacional;
2. Son resultado de las presiones de organismos internacionales que ponían como condiciones obligatorias la puesta en marcha de estrategias de retracción estatal para obtener recursos del exterior;
3. Con sus instrumentos y sus estrategias intentaban disminuir de manera gradual el excesivo centralismo administrativo, reducir el tamaño del gobierno, suprimir áreas administrativas y el congelamiento de plazas en la burocracia;

³⁵ Lee, Hahn-Been. (1982). *Modelos Burocráticos y Reforma Administrativa*. En F. Arne Leemans (Comp.). *Como Reformar la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica FCE. Págs. 137-138.

4. Pretendían adecuar el sistema administrativo a las nuevas tendencias prevalecientes en el mundo; particularmente a la Nueva Gestión Pública.³⁶

Después de las crisis fiscales de la década de los años setenta, en diversos países se produjo una importante contracción estatal que cuestionó severamente la viabilidad de los Estados de Bienestar.

Esta situación impulsó una serie de reformas en las administraciones públicas que pueden agruparse en torno a la corriente de la Nueva Gestión Pública (NGP), cuyo propósito fue mejorar la provisión de servicios públicos mediante el uso de técnicas de gestión de la iniciativa privada.

Las críticas hechas al paradigma burocrático se resumen en el hecho de que produjo un gobierno lento, poco flexible e incapaz de atender eficazmente los problemas públicos. En ellas se resumieron al menos tres problemas, que la administración pública tradicional parecía incapaz de resolver: primero, las necesidades de los ciudadanos resultaban insatisfechas por parte de los organismos públicos; segundo, el costo de la prestación de servicios gubernamentales era irracionalmente alto; y, tercero, la insatisfacción ciudadana con el sector público era cada vez mayor. En respuesta a estos problemas surge la Nueva Gestión Pública (NGP) como una filosofía de gestión centrada en el reconocimiento de que tanto la administración pública como la privada funcionaban de manera similar para atender y resolver de forma más eficiente y expedita la demanda ciudadana.

Los postulados englobados como Nueva Gestión Pública refieren a un conjunto disperso y poco articulado de doctrinas administrativas que tienen como objetivo el establecimiento de estructuras, procesos y rutinas orientadas a la satisfacción de las necesidades de los usuarios. Los valores sobre los que se funda esta nueva filosofía administrativa son la eficiencia, la orientación a resultados y la rendición de cuentas.³⁷

³⁶ Sánchez González, José Juan. (2005). *Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa. Págs. 386-387.

³⁷ Pardo, María Del Carmen. (2005). *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública. Serie: Cultura de la rendición de cuentas. Núm. 8*. México: Auditoría Superior de la Federación. ASF. Págs. 30, 32, 33.

Los elementos que se destacan en esta nueva forma de pensar y actuar para administrar los sectores públicos se sintetizan en los siguientes aspectos:

- Se buscan mejores resultados lo que implica llevar a cabo acciones que generen valor agregado.
- La administración deja de estar preocupada por las necesidades que surgen dentro de ella y se preocupa más por satisfacer las demandas del ciudadano.
- Se propone un cambio organizacional donde, las agencias administrativas tienen mayor autonomía tanto presupuestal como de gestión; el control, entonces, se lleva a cabo mediante contratos de desempeño.

Todo esto se traduce en un cambio estructural que reduce las jerarquías con el fin de darles mayor flexibilidad a las agencias. La rendición de cuentas se convierte en una tarea de mayor importancia cuya naturaleza cambia pues se vuelve más “Gestión” al buscar que la evaluación se sustente en resultados.

Las reformas de la Nueva Gestión Pública (NGP), han buscado evaluar a las agencias de gobierno con base en sus resultados; reducir el gasto público; mejorar el desempeño de los funcionarios orientándose al cumplimiento de objetivos más que a enfatizar la necesidad de ajustarse a reglamentos; promover la competencia en la provisión de los servicios; redefinir a los beneficiarios de sus servicios como clientes y orientar la gestión pública a satisfacerlos; descentralizar la autoridad y promover la participación con otros sectores, notablemente el privado, para resolver problemas públicos.³⁸

5. El programa de privatización de las empresas públicas fue una estrategia que cada uno llevó a cabo, de manera sistemática y permanente, con el consecuente desmantelamiento del sector paraestatal.

El programa de descentralización administrativa de Miguel de la Madrid llevó a cabo cuatro acciones para la reforma municipal, la descentralización educativa, de salud, y desarrollo regional.

³⁸ Osborne, David y Gaebler Ted, (1994). *Un Nuevo Modelo de Gobierno. Cómo Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público*. México: Gernika, Pág. 47.

Por su importancia destaca la reforma de los municipios que, permitió a este ámbito de gobierno, contar con mayores atribuciones y recursos adicionales a los establecidos en ese momento.

Mientras que derivado del programa de simplificación administrativa en el gobierno de Carlos Salinas prevaleció un ambiente de reducción en los requisitos y trámites para la prestación de los bienes y servicios que ofertaba el Estado.

La simplificación no vino acompañada de un profundo proceso de simplificación jurídica o desregulación legal. Esta carencia en la estrategia de simplificación administrativa, probablemente hubiera permitido lograr resultados definitivos y permanentes en la Administración Pública Federal.

Por lo que respecta al programa de modernización administrativa impulsado por el gobierno de Ernesto Zedillo, constituye un hito en la administración pública en nuestro país, debido a que representa la introducción, por primera vez, de técnicas gerenciales de corte privado como la planeación estratégica, enfoque de calidad y la reingeniería de procesos. Se ponen en marcha líneas estratégicas y de acción, por las que el foco de atención no son los ciudadanos sino los clientes en su más puro sentido mercantil. Se concibe a la administración pública como una empresa privada, con los mismos fines, instrumentos y resultados esperados.

En el periodo en que se pusieron en marcha estos tres programas, planeación estratégica, enfoque de calidad y la reingeniería de procesos, la constante fue un proceso de privatización de empresas públicas, que como resultado logró disminuir de 1,155 entidades a un promedio de más de 200 organismos del Estado.

El doble proceso de la descentralización, obtención de recursos extraordinarios por la venta, las liquidaciones y extinciones, así como las funciones y transferencias, aunado al ahorro presupuestal previsto, contribuyeron a cambiar el perfil de un Estado Interventor a un Estado Regulador.

La administración de la abundancia había terminado y daba comienzo a una nueva era de racionalidad, austeridad y estricto manejo de los recursos públicos en la administración pública.³⁹

Un explicación de los programas de modernización impulsados por los gobierno de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, puede resumirse en dos ideas centrales. La primera idea se centra en el contraste de dos tipos de reformas: Una que en distintos grados implicó cambios relativos; y la otra, que fue superficial.

En los años de 1980 y 1990, se llevó a cabo en México una reforma económica considerablemente congruente y sistemática (con vaivenes y obstáculos en la implementación); se alcanzó una reforma política sobre todo el contenido electoral (cambios en los marcos legales para la competencia electoral).

La segunda idea abunda en la explicación de esa superficialidad: Una transformación profunda en las prácticas administrativas y de la composición del personal burocrático que pondría en riesgo el control político que ejercía la Presidencia de la República, que reduciría su poder discrecional sobre los altos funcionarios y sus administraciones, así como sujetaría el control de los recursos públicos a esquemas de supervisión más abiertos y formales frente al público.⁴⁰

La reforma administrativa en países como México, es mucho más que una reforma técnica o administrativa en el sentido estricto. Implica un esfuerzo de transformación de los marcos políticos y los juegos institucionales.⁴¹

³⁹ Sánchez González. (2005): 387-389.

⁴⁰ Guerrero Amparan, Juan Pablo. (1998). *Un estudio de caso de la Reforma Administrativa en México: Los dilemas de la instauración de un Servicio Civil a nivel Federal*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE. Documento de Trabajo. Núm. 61. Pág. 3.

⁴¹ Arellano Gault, David. *Nueva Gestión Pública: ¿El Meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la Reforma Administrativa en países como México*. Reforma y Democracia. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. Núm. 23, Julio de 2002.

Es recomendable evitar sobrecargar a la burocracia de incentivos de cambio y mandatos divergentes a lo largo del proceso y es fundamental que los objetivos de la reforma sean claros para las burocracias y ofrezcan incentivos positivos que estimulen su cooperación y participación. Sin la amplia colaboración de la burocracia en todos los niveles, la reforma administrativa tendrá escasas posibilidades de éxito.

Al mismo tiempo, mientras que la capacidad de los aparatos burocráticos es vital para impulsar el desarrollo de un país su transformación significativa, es costosa políticamente pues la reforma redistribuye los recursos políticos.

El resultado de una reforma administrativa depende de quienes ganan y quienes pierden y la forma en que se logra el acuerdo político final. En cualquier caso, es esencial la colaboración activa de los burócratas, por lo que resulta muy importante organizar el cambio de tal forma que existan estímulos y alternativas para los grupos afectados.⁴²

Las reformas administrativas se incorporan como reglas institucionales que se cumplen porque se ha dado un proceso de socialización por medio del cual se ha aprendido a obedecer las reglas.

Pero la obediencia se produce cuando hay confianza en las instituciones. La confianza se vuelve un elemento fundamental para obedecer las normas y las reglas.⁴³

El proceso de reforma de la administración pública implica la rutinización que más tarde se transforma en normas y convenciones, las cuales conforman la cultura organizacional.

Pero para que una reforma de tal naturaleza sea efectiva debe incluir no solamente un cambio en las estructuras y procedimientos organizacionales, sino en el comportamiento de los administradores orientados hacia el apego a la ley.

⁴² Guerrero Amparan, Juan Pablo. (2000). *La Reforma a la Administración Pública Mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE. Documento de Trabajo. Pág. 1.

⁴³ March, James G. y Joan P. Olsen. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Autónoma de Sinaloa. México: Fondo de Cultura Económica FCE. Págs. 84, 85.

Así, para que una reforma administrativa sea integral debe incluir una transformación en las reglas de funcionamiento e interacción entre los servidores públicos.

Esta una de las razones por las cuales las reformas contribuyeron al desarrollo técnico y procedimental de la administración pública, pero al no contar con un servicio profesional de carrera ni con medidas de transparencia y rendición de cuentas, propiciaron un cambio institucional limitado.

El éxito de cualquier tentativa de cambio institucional no depende simplemente de los recursos que controlan quienes los proponen, sino de la naturaleza del poder y de reglas institucionalmente específicas por las que se reproducen, asignan y controlan los recursos.

La naturaleza institucional del poder proporciona oportunidades específicas no sólo para la reproducción, sino también para la transformación.

En suma, el cambio institucional a lo largo del tiempo define las reglas que moldean la conducta económica y el intercambio, por esta razón es un factor clave en la explicación del cambio histórico y en el desempeño de las sociedades y las economías.⁴⁴

⁴⁴ Friedland, Roger y Robert R. Alford (2001), *Introduciendo de Nuevo a la Sociedad: Prácticas y Contradicciones Institucionales*, en Walter Powelly Paul J. Dimmaggio (Comp.). *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica. FCE. Pág. 60.

1.2.2. ¿Qué Significa la Modernización de la Administración Pública?

En el sexenio de Ernesto Zedillo se introduce un modelo gerencial que adopta técnicas de Administración Privada para su aplicación a la Administración Pública.

Programa de Modernización de la Administración Pública PROMAP. (1995-2000).

Este programa puesto en marcha en el gobierno de Ernesto Zedillo se llevó a cabo en dos etapas claramente diferenciadas.

La primera etapa abarca de Mayo de 1996 a Enero de 1998 realizada bajo el enfoque de planeación estratégica y calidad total como herramientas para el mejoramiento administrativo. Por lo que corresponde a la segunda etapa, ésta comprende de Febrero de 1998 hasta finales de 2000. En esta última etapa se realiza bajo el énfasis de mejoramiento de procesos, es decir, una derivación de la reingeniería de procesos.

La experiencia muestra que la reingeniería de procesos, para ser exitosa requiere, para su análisis, diseño, planeación, operación, control y evaluación, de un proceso mínimo de dos a cuatro años.

Contrario a la planeación estratégica y al enfoque de calidad, que como estrategias pueden generar resultados de manera inmediata y a corto plazo.

Las implicaciones de la aplicación de cada una de estas herramientas, produce efectos radicales, limitados y graduales.⁴⁵

Etapas del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP).

1. Bases de Coordinación. Firma de compromiso entre la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y las dependencias para impulsar el PROMAP.
2. Taller de Estándares. Los estándares son definidos internamente por el personal de la dependencia.

⁴⁵ Sánchez González, José Juan. (2005). *Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa. Pág. 371-372.

3. Difusión Pública de Estándares. Los estándares son difundidos ampliamente ante los clientes.
4. Redefinición de Estándares, Incorporación de la voz del cliente. Los estándares son enriquecidos con la voz del cliente.
- 5.

A. Planeación Estratégica: Nivel Directivo. Cada unidad responsable define su misión, visión y objetivos estratégicos, indicadores estratégicos y sus proyectos.

B. Acciones de Mejora: Nivel Operativo. Determinación de acciones de mejora por el personal operativo.

6. Programa Estratégico. La cartera de los proyectos conforma el programa estratégico.
7. Medición. En esta etapa se mide y se evalúa el proceso de modernización conforme al programa.
8. Mejora Continua. Formación de grupos de mejora continua para asegurar la dirección estratégica y la mejora de servicios.⁴⁶

⁴⁶ *Medición y evaluación de avances conforme al PROMAP.* (1997). Guía Técnica. México: Secretaría de Desarrollo Social. (SEDESOL). Pág. 3.

Primera Etapa: Planeación Estratégica y Calidad Total.

Primer Paso	Consistió en la celebración de las Bases de Coordinación. La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como dependencias globalizadoras convenían los términos y compromisos de la modernización de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con un sentido de compromiso gubernamental.
Segundo Paso	Las dependencias y entidades definieron los estándares e indicadores de servicios para llegar a estos conceptos era necesario determinar en forma secuencial: Servicios, Proveedores, Clientes, Valor para el Cliente, Atributos Estándares, Indicadores de Desempeño, Indicador de Satisfacción, Acciones de Mejora, y Metas. Estos conceptos se encuentran vinculados a la calidad total y son la base para perfilar la planeación estratégica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
Tercer Paso	Consistió en realizar la difusión de los estándares de servicios que en la etapa anterior ya habían sido establecidos y aprobados por los niveles superiores en la toma de decisiones.
Cuarto Paso	Consistente en la redefinición de estándares incorporando la voz del cliente, en las que se captaban las sugerencias y opiniones de los usuarios, con el fin de incorporarlas para el mejoramiento de la prestación del servicio.
Quinto Paso	Es el relativo a la planeación estratégica en el nivel directivo. Este incluye las herramientas más comunes para llegar a la modernización bajo este enfoque: 1.-Determinar Misión y Visión de la Unidad Responsable; 2.-Objetivos Estratégicos Definidos; 3.- Indicadores Estratégicos y Metas.
Sexto Paso	Las dependencias y entidades de la administración pública deberían contar con un programa estratégico que permitiera dirigir sus acciones en el mejoramiento de servicios prestados durante el proceso de modernización administrativa.
Séptimo Paso	Medición y la evaluación de avances conforme al Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP). Establecía la forma de medir y evaluar el proceso de modernización para asegurar la dirección estratégica y la mejora de los servicios. Los resultados esperados eran establecer las acciones y los compromisos concretos de modernización por unidad administrativa; el proyecto de modernización de cada dependencia o entidad, así como el avance por dependencia o entidad.

Fuente: *Guías Técnicas de SECODAM*. (Mayo 1997). Unidad de Desarrollo Administrativo. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. (SECODAM). México.

Aquí se detalla lo relacionado con el quinto paso en relacionado con el proceso de planeación estratégica aplicado a la administración pública:

Pregunta	Elemento	Descripción
Nuestra Tarea	Misión	La Misión es un enunciado corto que establece el objetivo general, es la razón de existir de la misma.
Lo Que Queremos Ser	Visión	Descripción de un escenario futuro altamente deseado de la Dirección General.
¿Qué Nos Proponemos Lograr?	Objetivos Estratégicos	Los objetivos esenciales para el cumplimiento de la misión.
¿Cómo Lo Lograremos?	Estrategias Clave	La forma en que se logrará el propósito especificado en los objetivos que están expresados en los programas como estrategias y líneas de acción.
¿Qué Haremos?	Proyectos	Son las acciones específicas para implementar las estrategias.
¿Cómo Lo Mediremos?	Metas Indicadores	Especificación numérica de cuanto deseamos lograr. Parámetros para evaluar el logro de los objetivos Estratégicos.

Fuente: *Nivel directivo. Planeación directiva*. Unidad de Desarrollo Administrativo. (Mayo 1997). Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. (SECODAM). México.

Segunda Etapa: Reingeniería de Procesos

Se realizó el reemplazo con el cambio de Santiago Roel por José Luis Padilla como titular de la Unidad de Desarrollo Administrativo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. (SECODAM), dando inicio a una segunda etapa del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), realizando un cambio radical en la modernización administrativa mediante la introducción del mejoramiento de procesos (reingeniería) para el bienio 1999-2000.

La segunda etapa del PROMAP está orientada hacia el mejoramiento de procesos.⁴⁷

Tomando en cuenta los resultados alcanzados y las debilidades detectadas muestran una orientación diferente en los siguientes términos: mantener y consolidar acciones relevantes; determinar acciones de modernización que correspondan a las características y naturaleza de cada dependencia; centrar el esfuerzo en proyectos y procesos prioritarios; impulsar transformaciones de fondo que incidan en la cultura del servicio público.

Establecer una estrategia integral de atención a cada sector administrativo; promover la formación y la capacitación integral de los servidores públicos; establecer mecanismos de divulgación de las acciones de modernización y grupos de análisis e intercambio de experiencias de las dependencias y entidades; promover la implementación de sistemas de reconocimiento, y extender los esfuerzos hacia las oficinas regionales.

El mejoramiento de procesos aplicado a la Administración Pública- en este segundo enfoque del PROMAP- se encuentra establecido en dos modalidades:

- a. Cambio radical de procesos prioritarios y;
- b. Mejora de los procesos prioritarios.⁴⁸

⁴⁷ *PROMAP 1995-2000. Nueva metodología de mejoramiento de procesos.* (Octubre 1998). Unidad de Desarrollo Administrativo. México: Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. (SECODAM). Pág. 12.

⁴⁸ *Metodología de modernización en la administración pública.* (Octubre 1998). Sistema Para el Mejoramiento de Procesos Prioritarios. Unidad de Desarrollo Administrativo. México: Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. (SECODAM). Pág. 7.

Mientras que en el primero se busca una redefinición radical de los sistemas mediante los cuales se proporcionan servicios a la ciudadanía, con el propósito de alinear los procesos a las necesidades de los usuarios. Por su parte, en la mejora de procesos se pretende sentar las bases para la simplificación y optimización de aquellos procesos prioritarios de las dependencias o entidades que mediante la mejora de su operación, contribuyan a lograr una mayor satisfacción en la población usuaria.

A partir de esta vertiente en la segunda etapa de modernización del PROMAP se establece la Metodología de Mejoramiento de procesos que consiste en:

1. Identificación de prioridades. En esta etapa se identifican los procesos prioritarios con información disponible que permite analizar su importancia.
2. Designación de los integrantes del grupo operativo. Se identifican las unidades responsables directamente involucradas con el proceso seleccionado y se designan los miembros del grupo operativo.
3. Identificación de subproceso y conexiones con procesos internos y externos. El grupo operativo identificará los subprocesos, así como las relaciones existentes con otras entidades o unidades para garantizar un análisis completo de todos los elementos que inciden en el mismo.
4. Diagnóstico institucional. Es el análisis de los diversos factores que en conjunto determinan la percepción que se tiene del proceso prioritario.
5. Designación de los equipos de análisis de procesos. El grupo operativo incorporará a directivos hasta el nivel que corresponda.
6. Identificación de las actividades competentes del proceso. Los equipos de mejora realizarán el listado de las actividades componentes del proceso.
7. Identificación de problemas en el proceso. Los equipos de mejora identificarán las causas que provocan ineficiencia e impactan negativamente en la adecuada operación del proceso.
8. Propuesta de procesos "deber ser". Los equipos de mejora elaborarán el flujo "deber ser" y lo compararán con el flujo actual, para definir estándares e indicadores de gestión, así como acciones de mejora.

9. Registro de acciones de mejora. Se identificarán áreas de oportunidad específicas para generar acciones de mejora.
10. Determinación de indicadores de avances y resultados. Se establecen indicadores de gestión relacionados con las áreas de oportunidad detectadas en el análisis de procesos asociados en acciones de mejora.
11. Ejecución de acciones de mejora. Se ejecutan las acciones de mejora por los equipos designados para tal efecto.
12. Observación del comportamiento del nuevo proceso. Se realizan observaciones directas en el área de trabajo y mediciones en tiempo real de cada actividad.
13. Determinación de desviaciones y necesidades de apoyo. Los equipos son los responsables del procesamiento y control de la información requerida durante la instalación de los flujos “deber ser”.
14. Seguimiento de la implantación del cambio. El grupo operativo es el responsable de dar seguimiento periódico y consistente a los avances, problemas u obstáculos encontrados en la instrumentación del sistema.
15. Ajuste de acciones de mejora. Los equipos de mejora desarrollan las acciones de ajuste, contención, y mejora que resulten necesarios.
16. Elaboración de reporte de resultados. El reporte deberá considerar el grado de avance en la implementación de flujos del “deber ser”.
17. Validación del reporte de resultados. El grupo operativo analizará y validará el reporte de resultados.
18. Evaluación de resultados y toma de decisiones. El grupo operativo procede a dar continuidad al sistema conformado por los equipos de mejora correspondiente.⁴⁹

En este proceso de modernización la administración pública es concebida como un negocio o una organización pública en la que pueden aplicarse las teorías gerenciales para obtener eficiencia y eficacia como fines últimos del gobierno.⁵⁰

⁴⁹ *Metodología de modernización en la administración pública. Sistema para el mejoramiento de procesos prioritarios.* (Octubre 1998). México: Unidad de Desarrollo Administrativo. México: Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. (SECODAM). Págs.16-24.

⁵⁰ Sánchez González. (2005): 385.

1.2.3. ¿Por Qué Innovación Gubernamental?

Modelo Estratégico Para La Innovación Gubernamental 2001-2006.

El gobierno de Vicente Fox mediante su oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, a cargo de Ramón Muñoz Gutiérrez, ha presentado para el periodo (2001-2006) el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental.

El modelo tiene como objetivo fundamental, transformar al gobierno mexicano en parte de la “inmensa minoría de gobiernos exitosos que, simplemente cumpliendo virtuosamente las demandas tan anheladas por la sociedad, se conviertan en estadistas, ingresando a la memoria colectiva por la puerta grande de la historia.”⁵¹

La Innovación Gubernamental -de acuerdo con el modelo- es el movimiento cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública Federal, revisualizándolo todo, desde múltiples perspectivas. Se busca concentrar a todos los servidores públicos en un propósito (focus).

Algunos de los elementos para alcanzar este propósito son:

1. Visión y Misión compartidas;
2. Demandas y prioridades sociales;
3. Definición de objetivos (cuatro retos);
4. Políticas de relación;
5. Reposicionamiento (enfoques);
6. Definición de los clientes a servir y de las necesidades específicas a satisfacer;
7. Contribuir a un Nuevo Orden Mundial (Una causa poderosa). Orientado a generar resultados que añadan valor al gobierno y a la sociedad. Toma en cuenta el entorno en el que participa, afecta e impacta a la Administración Pública Federal.

⁵¹ Muñoz Gutiérrez, Ramón. (2001). *Modelo estratégico para la Innovación Gubernamental*. México: Gobierno de la República.

El focus estratégico que prevé el documento, es que la innovación del gobierno debe tener como propósito superior, el mejorar la capacidad de gobernar para atender los anhelos y expectativas de la sociedad mexicana y recuperar con ello la confianza en sus autoridades.

Para ello se propone cuatro desafíos que se encuentran contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

1. Buen gobierno. Forjar un buen gobierno, de clase mundial, competitivo, transparente, innovador, de calidad, honesto, participativo y proactivo, que trabaje mejor, cueste menos y que genere mejores beneficios a la sociedad.
2. Crecimiento económico. Crear las condiciones para un desarrollo económico sustentable y competitivo en el ámbito mundial, que impulse el progreso de todos los mexicanos.
3. Orden y respeto. Lograr que se viva permanentemente en un estado de derecho que garantice la seguridad, justicia, convivencia, participación y paz social.
4. Desarrollo humano y social. Lograr un desarrollo equilibrado y participativo, donde sea prioritaria la educación y la salud de los mexicanos.

Aunque no existe un diagnóstico administrativo, se sostiene que se requieren estructuras planas (reducción) y estructuras flexibles (reorganización). Las estructuras planas implican que el gobierno requiere de estructuras más planas con menos niveles, con menos plazas y más sencillas “se trata de eliminar la grasa y fortalecer los músculos”.

Las estructuras flexibles parten del supuesto de que los organigramas son esquemas del pasado, de la Revolución Industrial, por lo que se afirma que ya no funcionan, debido a que fueron diseñados para un entorno y una época que ya no existe.

Por ello, las estructuras verticales, centralizadas, deben ser sustituidas por otras horizontales, virtuales, nucleadas, en red, matriciales y por proyectos.

A partir de este planteamiento –estructuras planas y flexibles- la propuesta propone un Modelo de Administración Cruzada, que tiene las siguientes características:

1. Conecta proyectos con procesos;
2. Los procesos están al servicio de los proyectos;
3. Suma recursos de todas partes (financiamiento emprendedor);
4. Parte de una visión global y holística;⁵²

Holismo: Es la idea de que todas las propiedades de un sistema dado (por ejemplo, biológico, físico, químico, social, económico, político, mental, o lingüístico), no pueden ser completamente determinadas o explicadas por las partes que los componen por sí solas, o sea consideradas aisladamente y por separado.

Es el sistema como un todo integrado y global el que en definitiva determina exactamente cómo se comportan las partes.⁵³

5. Requiere de procesos de soporte robustos y confiables (ISO 9000, Just In Time , On Line Service);⁵⁴

ISO 9000 es un conjunto de normas sobre calidad y gestión de calidad, establecidas por la Organización Internacional de Normalización (ISO). Se pueden aplicar en cualquier tipo de organización o actividad orientada a la producción de bienes o servicios.

Las normas recogen tanto el contenido mínimo como las guías y herramientas específicas de implantación como los métodos de auditoría.

El ISO 9000 especifica la manera en que una organización opera sus estándares de calidad, tiempos de entrega y niveles de servicio.⁵⁵

⁵² Sánchez González, José Juan. (2005). *Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa. Págs. 407- 408.

⁵³ *Holismo*. (2013). Wikipedia. La Enciclopedia Libre. Documento Web. [Activo 27/Ene/2013]. <http://es.wikipedia.org/wiki/Holismo>

⁵⁴ Sánchez González. (2005): 408.

⁵⁵ *Normas ISO 9000*. (2013). Wikipedia. La Enciclopedia Libre. Documento Web. [Activo 27/Ene./2013]. http://es.wikipedia.org/wiki/Normas_ISO_9000

El método Justo a Tiempo (traducción del inglés Just In Time): es un sistema de organización de la producción para las fábricas, de origen japonés. También conocido como método Toyota o JIT, permite aumentar la productividad. Permite reducir el costo de la gestión y por pérdidas en almacenes debido a acciones innecesarias.

De esta forma, no se produce bajo suposiciones, sino sobre pedidos reales. Una definición del objetivo del Justo a Tiempo sería «producir los elementos que se necesitan, en las cantidades que se necesitan, en el momento en que se necesitan».⁵⁶

6. Potencia el trabajo en equipo (redes de socios, alianzas estratégicas);
7. Todo proyecto tiene un “líder” y todo proceso un “dueño”;
8. Supera las barreras departamentales y atraviesa la burocracia; Se basa en un esquema ganar-ganar;

Ganar/ganar no es una técnica; es una filosofía total de la interacción humana y existen seis paradigmas alternativos: ganar/ganar, pierdo/pierdes, gano/pierdes, gano, pierdo/ganas, ganar/ganar o no hay trato.

El de ganar/ganar es una estructura de la mente y el corazón que constantemente procura el beneficio mutuo en todas las interacciones humanas. Significa que los acuerdos o soluciones son mutuamente benéficos, satisfactorios.

Todos se sienten bien por la decisión que se tome, y se comprometen con el plan de acción.

Ganar/ganar ve la vida como un escenario cooperativo, no competitivo, se basa en el paradigma de que hay mucho para todos, de que el éxito de una persona no se logra a expensas o excluyendo el éxito de los otros.

Se trata de un éxito mejor de un camino superior.

⁵⁶ *Método Justo a Tiempo*. (2013). Wikipedia. La Enciclopedia Libre. Documento Web. [Activo 27/Ene./2013]. http://es.wikipedia.org/wiki/M%C3%A9todo_justo_a_tiempo

El principio de ganar/ganar es fundamental para el éxito en todas nuestras interacciones, y abarca cinco dimensiones interdependientes de la vida: el carácter, las relaciones interpersonales, los acuerdos, sistemas y procesos de base.⁵⁷

9. Se enfoca a resultados en tiempos claramente establecidos y;
10. Requiere de altos niveles de creatividad y confianza entre los integrantes del equipo y de una coordinación “a prueba de balas.”⁵⁸

Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental.

1. Administración por calidad.
 - Establecer el Premio Nacional de Calidad.
 - Establecer el Sistema de Administración de Calidad (Intra-gob).
 - Cambiar el Premio Nacional a la Administración Pública por el Premio del Presidente a la innovación y la Calidad.
2. Federalismo-Municipalización.
 - Fortalecer la capacidad de respuesta estratégica de los gobiernos estatales y municipales para servir mejor a los ciudadanos.
 - El reto de la municipalización es incrementar la capacidad y velocidad de respuesta estratégica de los gobiernos municipales, frente a las demandas y necesidades de la población.
3. Continuidad y abandono.
 - Es una utopía reinventarlo todo a partir de una hoja en blanco, además de ser un acto de descalificación soberbia.
 - Es necesario aprender como desaprender (abandonar paradigmas disfuncionales o inútiles).

⁵⁷ Covey, Stephen. *Los 7 Hábitos de la Gente Altamente Efectiva. Pensar en Ganar/Ganar. Principios de Liderazgo Interpersonal*. Documento Web. [Activo 27/Ene./2013]. <http://www.monografias.com/trabajos81/habitos-gente-altamente-efectiva/habitos-gente-altamente-efectiva2.shtml> Pág. 2.

⁵⁸ Sánchez González. (2005): 408.

4. Gobierno abierto y participativo.
 - Lograr un gobierno innovador y de calidad, vital democratizar la información.
 - El secreto está en convertir en una costumbre el rendirle a la sociedad cuentas claras.
5. Reformas jurídicas y normativas.
 - Los gobiernos cuyos paradigmas se basan en la innovación y la calidad y no en el control, requieren de repensar y renovar sus marcos jurídicos y legales, ya que responden a otra lógica.
6. Eliminar las Restricciones.
 - La mayoría de las restricciones tiene su raíz en la resistencia de las personas afectadas. Es más emotiva que lógica.
7. Unir la retaguardia con la vanguardia.
 - Hay dependencias más avanzadas que otras en diversos campos. Se requiere que éstas compartan su experiencia y poder tecnológico con las que muestran retrocesos.
8. Mercadotecnia social.
 - Es una estrategia para lograr el cambio de la cultura pública. Aplicaciones: planificación familiar, alcoholismo, nutrición, ecología etcétera.
9. Benchmarking.
 - Consiste en evaluar los procesos, servicios y resultados de las instituciones reconocidas como representantes de las mejores prácticas.
 - El propósito es compararnos con los representantes de las mejores prácticas, de gobierno y de administración, de clase mundial para igualarlos o superarlos.
10. Financiamiento emprendedor
 - Un gobierno innovador debe ser capaz de allegarse recursos extragubernamentales. Los presupuestos no alcanzan para financiar los proyectos estratégicos.
 - Desarrollar un banco de proyectos estratégicos.
11. Informática y telecomunicaciones.
 - El megaproyecto “e-México”, con sus productos “e-goverment” (gobierno digital o electrónico , “e-education”(revolución de la educación soportada con tecnologías de la información), “e-commerce” (negocios electrónicos), y otros, será la respuesta del Gobierno Federal a tan estratégica oportunidad.

12. Subcontratación de servicios

- El gobierno debe enfocarse a los procesos y a los servicios estratégicos sustantivos. Los procesos o servicios secundarios o adjetivos pueden ser subcontratados o cualquier otra modalidad permisible y viable.

Etapas de Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental.

Fase Arranque: Calentando Motores

1. Diseño del Modelo Innovación y Calidad Gubernamental.
2. Red Nacional para la Innovación y Calidad Gubernamental.
3. Negociación de metas y capacitación del equipo coordinador.
4. Transformación de las oficialías mayores.
5. Negociación sindical con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).
6. Reunión de trabajo con el gabinete ampliado.
7. Propuesta de cambio.

Tiempo Inmediato: Primeros 100 Días de gobierno.

Primera Fase: Encendiendo el Fuego de la Innovación:

1. Propuesta del ácido y capacitación integral
2. Premio del Presidente a la innovación y a la Calidad.
3. Programa de reconocimientos a la innovación y la Calidad.
4. Medición de la satisfacción del cliente.
5. Inicio del programa “e-Government”
6. Consejo Nacional para la Innovación.
7. Desregulación burocrática.
8. Consulta a los servidores públicos.
9. Iniciativa del servicio civil de carrera.

Corto Plazo: 2001-2002.

Segunda Fase: Avivando la llama de la Innovación.

1. Outplacement & Telecommuting. Reubicación de Talentos (RENATA).
2. Gobierno enfocado y diferenciado.
3. Gobernanza Corporativa (Corporate Governance).
4. Servicio Civil de Carrera. (Visión futurista).
5. Financiamiento estratégico.
6. Conexión emocional. (Pasión).
7. Metiendo goles (sic).⁵⁹
8. Capacitación Continua.

Tiempo: Mediano Plazo 2003-2004.

Tercera Fase: 730 Días para Cambiar al Gobierno para Siempre.

1. Blindaje constitucional.
2. Reforma jurídica.
3. Gobierno competitivo y proceso de mejora continua.
4. Nuevos paradigmas de la gestión pública.
5. Servidores públicos de carrera exitosos.
6. Un gobierno competitivo: proyección internacional.

Tiempo: Largo Plazo 2005-2006.⁶⁰

El Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental establece diversas estrategias para el cambio, que son las siguientes:

Para alcanzar el propósito (focus), los objetivos y poner en marcha las estrategias, el modelo propone constituir una red de socios estratégicos.

⁵⁹ *Sic.* (2013). El adverbio sic (del latín sic, “así” proviene de la frase latina sic erat scriptum, “así fue escrito”. Se utiliza en los textos escritos para indicar que la palabra o frase que lo precede es literal, aunque sea o pueda parecer incorrecta. Wikipedia La Enciclopedia Libre. Documento Web. [Activo: 25/Sep./2013]. <http://es.wikipedia.org/wiki/Sic>

⁶⁰ Sánchez González. (2005): 409-411.

En esta red participarán: los Oficiales Mayores (cambiarán de denominación y su enfoque de trabajo); los responsables de las áreas de recursos Humanos, Innovación y Calidad; las unidades de Desarrollo Administrativo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM); del Servicio Civil, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); y los responsables de las áreas de informática y asuntos jurídicos entre otros.

En esta red no sólo habría socios internos, sino que habrá de integrarse con socios externos, tales como: universidades, firmas de consultoría, colegios e instituciones académicas, empresas del sector privado, fundaciones nacionales e internacionales.

Asimismo, se pretende avanzar en la evaluación y la compensación por resultados, en la gestión por proyectos estratégicos y en la reubicación de talentos (RENATA).

RENATA lo que pretende es reubicar dentro y fuera del gobierno a las personas que en el proceso de cambio determine, así como la capacidad para que obtengan trabajo o autoemplearse (outplacement).⁶¹

El Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental está constituido por una orientación mezclado de varias técnicas: enfoque de calidad, planeación estratégica, reingeniería de procesos y esquema de innovación.⁶²

⁶¹ Sánchez González. (2005): 408, 410.

⁶² *La Transformación de la Gestión Pública. Las Reformas en los Países de la OCDE.* (1997). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. OCDE. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

1.3. Evolución en el Manejo del Presupuesto basado en Resultados.

En este punto vamos a ver cómo se va configurando el camino hacia el Presupuesto Basado en Resultados en la Administración Pública Mexicana que va de lo normativo y discrecional hacia paulatinamente evolucionar y operar con resultados.

Si bien se pueden enumerar algunas iniciativas de evaluación durante los años sesenta y setenta –como los intentos de controlar y evaluar las empresas paraestatales, así como ciertos indicios de evaluación de programas con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto durante la administración del Presidente José López Portillo– no fue sino hasta principios de los años ochenta cuando este tema comienza a cobrar relevancia en el ámbito gubernamental en el país.⁶³

La principal razón que motivó este cambio fue la crisis financiera que redujo rápidamente la disponibilidad de recursos gubernamentales, lo cual obligaba a emprender medidas de racionalización del gasto público (entendido esto como un incremento de la eficiencia gubernamental) y que lo orientara hacia áreas prioritarias.

Ley de Planeación marca la necesidad de integrar programas operativos anuales y sectoriales de mediano plazo. En los primeros se encontrarán las cifras precisas, los compromisos numéricos y las adecuaciones que las circunstancias exigen, que en ese periodo impedían considerar con certeza el medio plazo.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática era una respuesta clara al compromiso de organizar las actividades de gobierno de manera previsoras. La planeación en este contexto, permitiría impulsar y orientar el desarrollo económico y social del país.

La Planeación Democrática, elemento esencial de esta nueva concepción queda instituida en el texto del artículo 26 constitucional que: la ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación y control.

⁶³ González Gómez, Javier. *Mejora de la Gestión Pública. La mejora de la gestión y el enfoque hacia resultados en el ámbito internacional: ¿Qué hacer? ¿Hacia dónde ir? ¿Cómo actuar?* RAP Revista de Administración Pública No. 117 Nueva Época. Septiembre - Diciembre. Vol. XLII. No. 3. Instituto Nacional de Administración Pública, INAP. A.C. 2008. México D.F. Pág. 35.

La nueva Ley de Planeación expedida el 5 de enero de 1983 reglamenta al artículo 26 constitucional y precisa el marco normativo para la planeación: tiene por objeto encauzar las actividades de la Administración Pública Federal para evitar la dispersión de objetivos y acciones que resultan de planes y programas establecidos de forma aislada.

La Ley dispone que se ordenen jerárquicamente los documentos de planeación en torno a un solo Plan Nacional que aporte el marco general para la integración de todos los planes de desarrollo.⁶⁴

A pesar de esto, los primeros pasos de evaluación emprendidos por el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid (dentro de su política de la Renovación Moral) se centraron principalmente en el control de la burocracia y en la adecuación del comportamiento de ésta a la ley.⁶⁵

Con Salinas de Gortari la estrategia económica del Plan Nacional de Desarrollo (PND), es deliberadamente, una simplificación de objetivos, metas y acciones por realizar, que procura recoger fielmente las prioridades actuales en materia de desarrollo económico para orientar las labores de la sociedad hacia la consecución de sus objetivos.⁶⁶

Se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad, en un principio manejado por la Secretaría de Programación y Presupuesto; además se creó el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que incluía entre sus objetivos: consolidar una cultura administrativa que propiciara la eficacia y la productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales, promover la evaluación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos, así como prevenir y combatir la corrupción.⁶⁷

⁶⁴ *Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988.* Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Planeación y Presupuesto. México. Edición: Secretaría de Programación y Presupuesto. Subsecretaría de Planeación del Desarrollo. Págs. 3, 13, 21, 22, 23.

⁶⁵ González Gómez. *Mejora de la Gestión Pública:* 35.

⁶⁶ *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.* Poder Ejecutivo Federal. Edición: Secretaría de Programación y Presupuesto. México: Subsecretaría de Planeación del Desarrollo y Control Presupuestal. Pág. 55.

⁶⁷ Mejía Lira, José. (2005). *La Práctica de la Evaluación en el Ámbito Público Mexicano.* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. Documento Web [Activo: 27/Oct./2012]. <http://www.orfis.gob.mx/InformacionPublica/Asofis/evaluacionherramienta.pdf> Págs. 6-7.

Con Ernesto Zedillo, entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se dará mayor fortaleza y autonomía a los órganos internos de Contraloría, a fin de que puedan desempeñar su labor de control preventivo y correctivo con la libertad e imparcialidad que su función requiere.

Su labor no deberá limitarse a detectar y castigar a los eventuales infractores, sino que deberá coadyuvar a una administración honesta y eficiente de los recursos públicos, mediante la detección oportuna de fallas en los sistemas, en los procedimientos o en la normatividad, así como a través de la formulación de propuestas para solucionarlas.⁶⁸

Para que el sector público cumpla mejor con sus funciones, se llevará a cabo una profunda Reforma Administrativa.

El sector público realiza diversas actividades como son planeación, regulación, supervisión y sanción, así como la provisión directa de bienes y servicios al público.

Cada una de estas funciones tiene una naturaleza diferente y su organización y operación requieren de esquemas administrativos diversos.

La reforma buscará que, con estructuras ágiles y austeras, el gobierno cumpla eficazmente con sus distintas responsabilidades.

Se mejorarán los sistemas de supervisión y control de los encargados de cumplir con los lineamientos y las restricciones presupuestales. Ello mediante una mayor libertad de gestión de los administradores, a cambio de una evaluación más rigurosa de los resultados.⁶⁹

La transformación de la estructura programática se diseñó con el propósito de dar orden y dirección al gasto público.

- Orden, al establecer una clasificación uniforme y bajo un mismo lenguaje de las actividades gubernamentales en términos monetarios por medio de las categorías programáticas son: el marco general del gasto público cuantificables en términos monetarios.

⁶⁸ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México: Presidencia de la República. Documento Web. [Activo: 10/Dic./2012]. http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/archivo_gral.html Págs. 59, 60.

⁶⁹ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*:119.

Sus principales niveles de agregación son: la función, subfunción programa sectorial, programa especial, actividad institucional, proyecto institucional y proyecto de inversión.

- Dirección, al definir cualitativamente los elementos programáticos que establecen: la información cualitativa y/o física de lo que se pretende lograr con los recursos públicos. En segundo lugar, la información que proporcionan dichos elementos sirven para evaluar los logros alcanzados con los recursos públicos.

Entre los principales componentes de los elementos programáticos tenemos: misión, propósito institucional, objetivos indicadores estratégicos y metas de los indicadores.⁷⁰

El gobierno en turno establece como línea de trabajo un proceso modernizador, dentro del cual se postula un sistema de evaluación orientado a resultados, con el denominado Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP).

El PROMAP postuló como sus objetivos:

- Lograr un gobierno eficaz y eficiente (competitivo).
- Combatir la corrupción a través del enfoque preventivo.

Teniendo como filosofía un enfoque al servicio del cliente. Sus subprogramas fueron:

- Participación y atención ciudadana.
- Descentralización y/o desconcentración.
- Medición y evaluación de la Gestión Pública.
- Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

Este subprograma subrayó el enfoque al servicio y al cliente, además de buscar una desregulación, tanto interna como externa, haciendo importantes esfuerzos para ello.

También buscó acercar las decisiones a las áreas de servicio, mejorar el proceso de asignación y administración presupuestaria, y sobre todo la creación de un conjunto de indicadores relevantes de resultados.

⁷⁰ Arellano Gault, David. Coordinador. (2004). *Más Allá de la Reinención del Gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina*. México: Ed. Centro de Investigación y Docencia Económica CIDE, Porrúa. Págs. 469-70.

Se subrayó la importancia de la capacitación, para mejorar a la administración pública .La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados.⁷¹

En el Plan Nacional de Desarrollo Vicente Fox 2000-2006 en el punto 6. Área de crecimiento con calidad

6.3. Objetivos rectores y estrategias

Objetivo rector 1: conducir responsablemente la marcha económica del país.

b) Promover una Nueva Hacienda Pública.

Superar los rezagos sociales, imprimir un mayor dinamismo al crecimiento económico y extender sus beneficios entre todos los grupos sociales, no es cuestión de reformas aisladas sino de un nuevo enfoque hacendario.

Requerimos una Nueva Hacienda Pública que se constituya en la herramienta coherente y comprensiva, capaz de ofrecer soluciones simultáneamente en tres aspectos interrelacionados: la mejora en la aplicación del gasto público, del marco tributario que lo sustenta y del sistema financiero que requiere el desarrollo.

La necesidad de fortalecer la postura fiscal mediante una mayor recaudación y una programación más eficiente del gasto público, requiere el impulso de una Nueva Hacienda Pública que coadyuve al fortalecimiento y estabilidad económica mediante un nuevo marco tributario, una reforma presupuestaria y una reforma financiera.

La Nueva Hacienda Pública plantea la adopción de un marco tributario eficiente, equitativo, moderno y competitivo; propone una reforma presupuestaria basada en la modernización del proceso presupuestal, a fin de garantizar un ejercicio más eficaz y transparente del gasto público, así como una reforma financiera que complemente la reforma tributaria en la promoción de la inversión productiva.

⁷¹ Mejía Lira. (2005): 6, 7.

A fin de garantizar la responsabilidad y la transparencia presupuestal, la Nueva Hacienda Pública promoverá que el gasto público quede sujeto a criterios de sustentabilidad fiscal; que los desequilibrios del balance presupuestal, si existen, sean de corto plazo, y que se puedan establecer metas de mediano plazo para los indicadores de finanzas públicas.

Se ampliará y hará más oportuna la difusión de información sobre finanzas públicas y se buscará que en el proceso de aprobación del presupuesto se eliminen los factores que crean incertidumbre e inestabilidad.⁷²

El Modelo de Innovación Gubernamental, fue esencialmente de Innovación Social hacia el interior de la Administración Pública Federal. Su visión se centraba en recuperar la confianza de los ciudadanos en el gobierno así como en transformar al gobierno en una institución competitiva que contribuía a lograr los resultados planeados en materia de crecimiento económico, desarrollo humano y social. Para ello estableció una serie de líneas de acción, identificadas como la filosofía del gobierno:

Administración por Calidad

- Estructuras planas (reducción);
- Estructuras flexibles (reorganización): administración cruzada;
- Mejora en la capacidad de gobernar;
- Visión y misión compartida;
- Re-posicionamiento;
- Contribución a un Nuevo Orden Mundial.

El modelo de Innovación Gubernamental tuvo 4 fases distintas:

1. Arranque: Diseño del Modelo de Innovación y Calidad Gubernamental.
2. Primera Fase: revisión de procesos, programa de capacidad integral, programa de reconocimiento a la innovación y la calidad, etc.
3. Segunda Fase: gobierno enfocado y diferenciado, gobierno corporativo, servicio civil de carrera, rediseño de procesos, etc.

⁷² *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México: Presidencia de la República. Documento Web. [Activo: 12/Dic./2012]. <http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=5> Pág. 103.

4. Tercera Fase: blindaje constitucional, reforma jurídica, proceso de mejora continua, gobierno competitivo, etc.

En respuesta a las demandas ciudadanas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y con base en los lineamientos de la Ley de Planeación, se contempla como una de sus principales metas: fortalecer la evaluación de la Gestión Pública.

Se planteó la necesidad de establecer en forma sistemática Indicadores de Gestión Programático-Presupuestales:

Su empleo permite determinar los niveles de eficiencia y eficacia de la Gestión Pública, precisar el grado de avance físico-financiero de los programas sus principales metas y su incidencia en el logro de los objetivos y, en su caso, definir y ejecutar los ajustes correspondientes en metas y recursos.⁷³

No fue hasta la administración del Presidente Vicente Fox (2000-2006) en la que por diversos medios se abandonó la perspectiva de la evaluación centrada exclusivamente en el control normativo y se implementaron algunas iniciativas para estructurar una política de evaluación y mejora del Gobierno Federal.

Dicho cambio favoreció un esquema multidimensional y fragmentado, en el que distintos actores entraron en el proceso de evaluación desde ópticas y justificaciones diversas. Una primera medida instrumentada fue: la creación del Sistema de Metas Presidenciales (SIMEF).

Dicho mecanismo consistía en la concertación de metas y objetivos de cada dependencia de la Administración Pública Federal (APF), directamente con el Presidente. Con base en dichas metas, cada titular establecía una serie de compromisos de mediano plazo que serían evaluados con base en una serie de indicadores de desempeño.

⁷³ Mejía Lira. (2005): 10, 16.

El SIMEF contaba con tres vertientes de evaluación principales:

- Resultados de Operación: (en el que se medían los avances en los principales programas y actividades realizadas por cada una de las dependencias).
- Buen Gobierno: (por medio del cual se evaluaban los esfuerzos realizados por cada Secretaría para alcanzar los objetivos de la Agenda de Buen Gobierno de la administración Fox) y;
- Una evaluación del Cliente: servía para reconocer la satisfacción de la ciudadanía con relación a los bienes y servicios proporcionados por cada dependencia. Una segunda medida relevante en materia de evaluación implementada durante este periodo fue el paulatino viraje en el paradigma del control legal emprendido por la Secretaría de la Función Pública (SFP). Sin abandonar su papel tradicional de instancia de control normativo de la gestión, se propuso una transformación de los Órganos Internos de Control (OIC) que tienen una participación mayormente preventiva sobre la correctiva de cada dependencia de gobierno por medio del Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO).

Este modelo pretendía transformar los mecanismos de control jurídico empleados por los Órganos Internos de Control (OIC) en cada organismo gubernamental, por un esquema más amplio en el que dichas instancias se convirtieran en corresponsables del desempeño de cada dependencia.

Asimismo, la Secretaría de la Función Pública (SFP) evaluaría el desempeño de cada órgano no con base en los mecanismos de control aplicados, sino en relación a indicadores de desempeño asociados con temas como la reducción de la corrupción, el desempeño operativo de los Órganos Internos de Control (OIC) y los resultados estratégicos de cada dependencia y entidad.

Otro sistema de evaluación desarrollado durante este periodo vino aparejado con la creación del Servicio Profesional de Carrera (SPC) de la Administración Pública Federal.

Dentro de este sistema –que busca transformar la lógica discrecional de nombramiento de funcionarios públicos por uno basado en mecanismos meritocráticos– se ha desarrollado el Subsistema de Evaluación del Desempeño que consiste en la valoración de la actuación individual de cada funcionario público por medio de una serie de indicadores particulares asociados a la consecución de las metas y objetivos de la dependencia a la que se encuentra adscrito.

En términos operativos, este subsistema aplica a distintos niveles jerárquicos de la administración pública aunque, en última instancia, la valoración del desempeño individual se agrega a nivel de Directores Generales.

La mecánica de evaluación de este subsistema consiste en un esquema tripartito en el que participa el mismo evaluado, el superior jerárquico y un tercero.

Para el caso de evaluaciones globales de una unidad determinada también participa el titular de dicha área.

Si bien esta iniciativa pareciera perfilar la articulación de un esquema de evaluación micro dentro del subsistema de evaluación del desempeño del Servicio Profesional de Carrera existen una serie de restricciones que han limitado su éxito.

Es un mecanismo endógeno que sólo nutre los objetivos del Servicio Profesional de Carrera y no se vincula con otros instrumentos de evaluación, su alcance es relativamente limitado a los diferentes puestos sujetos a la lógica meritocrática del sistema (mandos medios) y, finalmente, ha tenido problemas de medición debido a que no se ha logrado definir si el desempeño radica en las funciones formales de cada servidor público o en los objetivos agregados de cada unidad administrativa.

Desde el legislativo también se han emprendido algunas medidas para robustecer la estrategia de evaluación gubernamental. En primer lugar, la Auditoría Superior de la Federación (máximo órgano de control legislativo) ha complementado sus instrumentos tradicionales de vigilancia y revisión de la cuenta pública federal por medio de la elaboración de auditorías de desempeño a programas y dependencias federales particulares.

Dichas evaluaciones son solicitadas de manera *ad hoc*⁷⁴ por los diputados en aquellas áreas que consideran controversiales o problemáticas. A pesar de esto, el desarrollo incipiente de este tipo de instrumentos ha limitado su alcance, que se ha mantenido en un nivel legal-normativo y no ha profundizado en el análisis del desempeño general de los programas públicos.

Otra iniciativa impulsada desde el Congreso fue la obligatoriedad de las evaluaciones externas a todos los programas sociales sujetos a reglas de operación. Esta iniciativa, además de abrir el juego de la evaluación a actores no gubernamentales (empresas consultoras, centros de investigación, etc.) permitió una mayor adecuación de las evaluaciones a programas dependiendo de la naturaleza de los mismos y de las necesidades específicas para las cuales era requerida la evaluación.

Esta última medida legislativa se reforzó en 2005 con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en la que se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). Dicha instancia, además de elaborar diagnósticos acerca de la situación de la pobreza en México, se ha encargado de coordinar el proceso de evaluación de los distintos programas del sector en los últimos años.

A pesar de la gran cantidad de instrumentos de evaluación impulsados durante la administración Fox, no se logró la articulación de un sistema de evaluación, ya que cada estrategia aludía a lógicas distintas, y no se logró una coordinación precisa entre cada una de ellas y su utilización fue bastante limitada. A pesar de ello, la eclosión⁷⁵ de herramientas, metodologías y perspectivas de evaluación ha favorecido poco a poco se vaya consolidando una estrategia más compacta de evaluación del desempeño en el sector público.⁷⁶

⁷⁴ *Ad hoc*: (Loc. lat.; literalmente 'para esto'). para referirse a lo que se dice o hace solo para un fin determinado. Adecuado, apropiado, dispuesto especialmente para un fin. Real Academia Española. (RAE). Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Segunda Edición. Documento Web. [Activo: 25/Sep.2013]. <http://lema.rae.es/drae/?val=ad%20hoc>

⁷⁵ *Eclosión*: Brote, manifestación, aparición súbita de un movimiento cultural o de otro fenómeno histórico, psicológico, etc. Real Academia Española. (RAE). Diccionario de la Real Academia Española. Vigésima Segunda Edición. Documento Web. [Activo: 25/Sep.2013]. <http://lema.rae.es/drae/?val=eclosi%C3%B3n>

⁷⁶ González Gómez. (2008). Mejora de la Gestión Pública: 36-39.

Con el inicio de la administración de Felipe Calderón (2006-2012), y en concordancia con lo dispuesto en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria aprobada en 2006, se ha dado un nuevo impulso al tema de evaluación gubernamental en México por medio de la instrumentación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Este mecanismo tiene por objeto “vincular la planeación, programación, presupuestación, seguimiento, ejercicio de los recursos y la evaluación de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y del desempeño institucional”.

En este sentido, el SED busca vincular, a partir de un esquema de evaluación basado en la metodología de Matriz de Marco Lógico (MML), la planeación gubernamental, el diseño y la implementación de los programas públicos con el proceso presupuestario.⁷⁷

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, como documento rector del gobierno de Felipe Calderón. Es resultado de la aprobación y modificación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se adoptó la evaluación del desempeño mediante tres estrategias: el Presupuesto basado en Resultados (PbR), que incluye los mecanismos de evaluación y desempeño del Gobierno Federal; el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); y el Programa Especial de Mejora de la Gestión de la Administración Pública Federal. 2008-2012.⁷⁸

Los programas sectoriales que se elaborarán corresponderán a los sectores administrativos con base en lo dispuesto a los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

⁷⁷ González Gómez. (2008). Mejora de la Gestión Pública: 39.

⁷⁸ Sánchez González, José Juan. (2010). *Nuevas Visiones del Servicio Público. La Propuesta de Modernización Administrativa del Gobierno de Felipe Calderón*. RAP Revista de Administración Pública Nueva Época No. 123. Septiembre - Diciembre. Vol. XLV. No. 3. INAP Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México D.F. Pág. 32-33.

Artículo 48.- A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Artículo 49.- La intervención a que se refiere el Artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.⁷⁹

Y el Artículo 23, fracción III del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que en la Sección II Titulado de la Clasificación Administrativa dice:

La estructura de los programas presupuestarios se organizará de acuerdo con la clasificación administrativa que identifica a los ejecutores del gasto público federal en la forma siguiente.

III. La Agrupación por Sectores:

- a. Coordinados por las dependencias, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- b. Coordinados por la Secretaría, respecto de las entidades no agrupadas en un sector determinado, en términos del artículo 7 de la Ley;

⁷⁹ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. (2012). No. 201. México: Cámara de Diputados. Documento Web. [Activo: 20/Dic./2012]. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

c. Coordinados por entidades, por disposición de ley.

Artículo 7. El Oficial Mayor o su equivalente en cada dependencia, por conducto de su Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto o equivalente o, en su caso, a través de la unidad administrativa que se establezca en los reglamentos interiores, será responsable de:

- I. Coordinar las actividades de planeación, programación, presupuesto, ejercicio, control y evaluación, respecto del gasto público y;
- II. Fungir como instancia administrativa única para tramitar ante la Secretaría de Hacienda las solicitudes y consultas en materia presupuestaria y contable ante la Función Pública en materia organizacional y de administración de personal de la dependencia, de sus órganos administrativos desconcentrados y entidades coordinadas, siempre que se encuentren debidamente fundadas, motivadas y opinadas por dicha Oficialía Mayor o equivalente.⁸⁰

En términos formales el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) se define como: “un conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, para conocer el impacto social y económico de los proyectos y programas”.

Este sistema parte de una lógica en la que se incorpora la evaluación de programas realizada por agentes externos, y coordinadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), como elemento fundamental de vinculación con la presupuestación.

Adicionalmente, se reconoce, formalmente, una vertiente de evaluación de la gestión pública, la cual se realiza a partir de lo contemplado en el Programa de Mejora de la Gestión (PMG) coordinado por la Secretaría de la Función Pública (SFP).

⁸⁰ *Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. (2012). México: Cámara de Diputados. No. 52. Documento Web. [Activo: 20/Dic./2012].
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla.htm>

Desde la visión de la evaluación de programas, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) tiene como fundamento lo dispuesto en la Ley de Presupuesto y en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (en adelante Lineamientos) publicados en 2007.

1. Este esquema no considera la articulación de un sistema de incentivos negativos en el que si se observa un mal desempeño en la evaluación se puedan fincar responsabilidades o se disminuya el presupuesto; por el contrario, se considera un esquema de incentivos positivos en tres vertientes: una posición más flexible y propositiva de los Órganos Internos de Control (OIC) al interior de las dependencias;
2. La elaboración de rankings de desempeño organizacional y;
3. La entrega de reconocimientos a dependencias o unidades administrativas.

Asimismo en el mediano plazo, se esperaría introducir un esquema de incentivos mucho más amplio en el cual se pudieran incluir elementos como el incremento en la autonomía de gestión y financiera o el otorgamiento de estímulos colectivos u organizacionales.⁸¹

⁸¹ González Gómez. “Mejora de la Gestión Pública”: 39- 42.

CAPÍTULO II. LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

2.1. De la Moralización Social a la Tecocracia.

En este capítulo se presentan los cambios que ha experimentado la Administración Pública desde el gobierno de Lázaro Cárdenas pasando por la Modernización de Carlos Salinas, Ernesto Zedillo con su enfoque gerencial, Vicente Fox con su modelo de Innovación Gubernamental y Felipe Calderón con el programa de Mejora de la Gestión (PMG), presentando distintos hechos, que han afectado a los recursos humanos y las instituciones públicas.

Aquí se analizan importantes factores técnicos, políticos, normativos, sociales entre otros, en la Administración Pública en el periodo 1934 a 1988, que sentaron las bases necesarias para la implementación de la metodología del Presupuesto Basado en Resultados.

Lázaro Cárdenas del Río gobernó México como Presidente de la República del 1 de diciembre de 1934 al 30 de noviembre de 1940.

El sexenio cardenista marcó en gran medida el desarrollo del México contemporáneo.

La intervención estatal fue el principio básico del Plan Sexenal y dentro de su estructura se incluían los siguientes rubros: agricultura, trabajo, economía nacional, comunicaciones y obras públicas, educación, gobierno, ejército, relaciones exteriores, hacienda y crédito público y fomento comunal. Igualmente, se incluían las reformas generales en materia de salubridad pública y un mejor control del gobierno sobre la vida económica de la nación.

Asimismo como principios esenciales del Plan se señalaba.

- A. La adopción de una política de nacionalismo económico que permitiera al gobierno regular aquellas actividades de explotación de los recursos naturales y el comercio de los productos que significarán un empobrecimiento del territorio.
- B. Los propósitos de justicia social y nueva edificación económica en materia agraria tendientes a proteger a los nuevos poseedores de tierras y crear nuevos sistemas de agricultura organizada;

- C. Los lineamientos en materia de trabajo orientados hacia la protección y desarrollo sindical de los asalariados y;
- D. El fortalecimiento y la organización del ramo de la Hacienda y Crédito Público como una cabal garantía de seguro desarrollo del programa de gobierno.

La base del gobierno de Lázaro Cárdenas fue: El Plan Sexenal y planteó dos alternativas para su programa: “La subordinación de todo programa de mejoramiento social a la conservación de la riqueza organizada, por una parte, y la dirección de la economía del país en sentido del mayor número de sus habitantes por la otra”. Cárdenas se decidió por la última: el mejoramiento político y social de la población.⁸²

La administración pública en este período presidencial fue extraordinariamente activa.

Cárdenas fue capaz en sus seis años de gobierno de reformarla cuando fue necesario, acrecentando o disminuyendo su dimensión cuando la situación así lo exigió.

Se preocupó asimismo de asuntos sustancialmente cualitativos, tales como los referentes al carácter de las Dependencias Centralizadas de la Administración Pública, a las cuales las leyes de Secretarías de Estado de 1917 y 1934 sólo conferían el despacho de los negocios, en tanto que la Ley de 1935 les agregó el estudio y la planeación de la política de conjunto, así como "el promover y el gestionar lo conducente"; es decir, se acentuó su carácter político y el estatuto de colaboradores de sus titulares con relación al Jefe del Ejecutivo.⁸³

El control de las masas desde el gobierno, la moderación en el empleo de la fuerza pública, así como la atención a las demandas populares mediante estrategias de desarrollo como el Primer Plan Sexenal 1934-1940 fueron en su conjunto factores trascendentales en el logro de la conciliación nacional y de la paz social necesaria para la instrumentación y materialización del proyecto de nación que se intentó definir; para la intervención del gobierno en la economía; para la centralización del poder en la institución presidencial; y para la formación, fortalecimiento y protección del empresariado nacional.

⁸² Flores Caballero, Romeo R. (1988). *Administración y Política en la Historia de México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública INAP y Fondo de Cultura Económica FCE. Págs. 211, 212.

⁸³ Guerrero, Omar. (1989). *El Estado y la Administración Pública en México. Una Investigación sobre la Actividad del Estado Mexicano en Retrospección y en Retrospectiva*. México: Instituto Nacional de Administración Pública INAP. Págs. 535, 536.

Partiendo de esto, se observa que se desplegaron relevantes transformaciones estructurales e incluso la incipiente construcción de instituciones gestada entre 1917 y 1934 es continuada y profundizada en el régimen presidido por el General Lázaro Cárdenas del Río con la gran diferencia de contar ya con una relativa estabilidad sociopolítica necesaria para el ejercicio de un proyecto con vocación nacionalista para fomentar el proceso de desarrollo.

El Plan Sexenal 1934-1940 cuyo objetivo central declarado consistió en lograr la paz y la estabilidad para hacer realidad los postulados y compromisos proclamados entre 1910 y 1917 durante la lucha armada, y para enmarcarlos dentro de una política social, económica y administrativa.

El Plan Sexenal sirvió de base para desarrollar una forma de solución respecto a las reivindicaciones y demandas populares surgidas durante la lucha armada y que fueron expresadas al momento de formar las instituciones del nuevo Estado; y construir así la necesaria infraestructura económica e institucional para la diversificación del aparato productivo, acompañado todo ello de la urgencia por plantear la elaboración de un esquema programático sobre las necesidades y prioridades a considerar al momento de la toma de decisiones gubernamentales y de la consiguiente asignación de recursos.

El Plan Sexenal 1934-1940 más que puntualizar y especificar metas globales o sectoriales para determinar la manera con que se lograrían los objetivos, sólo enunciaba propuestas generales y orientadoras para las acciones del aparato de Estado, en tanto se asumía como representante genuino y directo de la sociedad.

Desde entonces, se considera a la planeación como un instrumento que hace viable la progresiva intervención del sector público en el proceso de desarrollo. Esta política reguladora e interventora tanto en la economía como en los aspectos medulares de la vida nacional, concibe al Estado como un agente activo de gestión y ordenación de procesos vitales, y no sólo como un custodio de la integridad, la paz y el orden públicos.

En síntesis, el Plan Sexenal 1934-1940 reconoció las necesidades del desarrollo de una economía atrasada y de una sociedad débilmente organizada, por lo que constituyó un periodo de preparación de las condiciones para impulsar el crecimiento económico de largo plazo.⁸⁴

La administración pública en el período posrevolucionario se distinguió por dos elementos esenciales.

Primero, el proyecto histórico de consolidación de un capitalismo industrial modernizante, para el cual muchas instituciones administrativas se orientaron a ello como tarea fundamental.

Segundo, el mantenimiento de las instituciones administrativas con vocación de servicio colectivo –y en lo esencial popular- creadas por los regímenes de la Revolución y que le caracterizan como tal, en convivencia y complementariedad con aquellas otras destinadas al fortalecimiento del capitalismo.

Esto ha sido el producto de un largo desarrollo histórico que ha derivado en la formación del Estado de Bienestar, es decir, una forma de capitalista en el cual el proceso de crecimiento económico fue conciliable relativamente con la formación de las condiciones de vida básicas para las clases populares.⁸⁵

Manuel Ávila Camacho. (1940-1946).

Sustentó la estabilidad política y el crecimiento económico acelerado mediante el acercamiento a Estados Unidos de América; el freno de la reformas cardenistas (sobre todo la colectivización ejidal) y, la exportación hacia los mercados creados por la Segunda Guerra Mundial de materias primas y de bienes básicos industriales promovidos por la puesta en práctica de la política de “Sustitución de Importaciones”.

⁸⁴ Enríquez Pérez, Isaac. *La Transformación de las Concepciones Sobre el Proceso de Desarrollo en las Políticas Públicas Mexicanas*. Documento Web. [Activo 23/Feb./2013]. <http://www.eumed.net/librosgratis/2008c/453/politicas%20publicas%20y%20las%20estrategias%20de%20de%20de%20sarrolo%20orientadas%20a%20la%20conciliacion%20nacional.htm>

⁸⁵ Guerrero. (1989): 547.

Asimismo inauguró la “Unidad Nacional” en torno al Estado.⁸⁶

La Administración Pública durante la presidencia de Manuel Ávila Camacho sufrió un cambio significativo con referencia a los regímenes precedentes, pues el proyecto del capitalismo industrial adquirió prioridad por sobre cualquier otro. En este periodo la Administración Centralizada –las Secretarías y los Departamentos- no sufrieron mayores cambios.⁸⁷

Miguel Alemán Valdés. (1946-1952).

Consolidó el proyecto de industrialización a través de la liberación del mercado, desarrolló la agricultura de exportación y fomentó la inversión extranjera en la industria manufacturera.

También tomó medidas políticas como de afiliación individual al partido en el poder sustituyendo al Partido de la Revolución Mexicana (PRM) por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), o para desconocer los derechos de los trabajadores y reprimió a los movimientos obreros.⁸⁸

Durante el Gobierno Miguel Alemán Valdés, el proyecto de desarrollo industrial se forma fundamentalmente a la creación de la infraestructura del desarrollo capitalista.

Su organización sufrió alteraciones de importancia, basada en una nueva Ley de Secretarías de Estado y un reglamento que la detallaba. Debemos mencionar, asimismo, que en este período presidencial se expide en diciembre de 1947, la primera Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal.

La administración Miguel Alemán se inclinó preferentemente por el proyecto de desarrollo industrial, pero sin olvidar del todo los programas de bienestar social.

⁸⁶ *Historia de México Contexto Universal II*. (2011). Documento Web. [Activo 23/Feb.2013]. <http://www.preparatoriaabierta.com.mx/historia-de-mexico-2/historia-2b.php>

⁸⁷ Guerrero. (1989): 548.

⁸⁸ *Historia de México Contexto Universal II*. (2011).

Adolfo Ruiz Cortines. (1952-1958).

No modificó la organización centralizada de la administración pública adoptando íntegramente la heredada por Miguel Alemán.

El régimen no se caracterizó, tal como se observa, por contrastes o grandes cambios. En lo general se mantuvo la tónica de los regímenes posrevolucionarios, interesados en la consolidación del capitalismo, y al mismo tiempo la conservación interesada de las condiciones fundamentales de vida de las clases populares.

Adolfo López Mateos. (1958-1964).

Se observan relevantes cambios en la administración pública, debido fundamentalmente a la expedición de una nueva ley de Secretarías de Estado según lo explicó el presidente López Mateos: la nueva Ley fue el producto del crecimiento demográfico del país y de la ampliación de las responsabilidades sociales y económicas del Estado.

Ello obligó a que la Administración Pública Centralizada fuera reformada para atender adecuadamente sus tareas.

El organismo del Estado fue también una preocupación en esta época, por lo que, para examinar el presupuesto de 1963 y elaborar el de 1964, fue instituida en la Secretaría de la Presidencia la Dirección del Plan Global del Sector Público.

La administración pública durante la época de López Mateos se reencontró con los grandes principios revolucionarios porque, en buena medida, como lo declaró el propio Presidente de la República de entonces, gobernó a la "Izquierda de la Constitución".

Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970).

Se expidió la segunda Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal; de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal en Enero de 1965.

Para cumplir mejor con su cometido de controlar a estas entidades fue reorganizada la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Debemos destacar que, con referencia a la Administración Centralizada, ésta no sufrió ninguna alteración mayor en su organización, y quedando tal cual fue legada por el período presidencial anterior.⁸⁹

Los gobiernos de Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958), Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) constituyeron un período de la historia de nuestro país que ha sido llamado “Desarrollo Estabilizador” porque en él hubo un crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto (PIB).

Otras características de este período son: industrialización constante; el gasto público se orientó fundamentalmente hacia las inversiones productivas y al pago de la deuda externa; mayor inversión del capital extranjero en sectores claves de la economía; creciente endeudamiento con el exterior.

Además como hubo desconcierto de las demandas populares de la sociedad civil reaccionó mediante manifestaciones que fueron reprimidas.

Los principios populistas, nacionalistas y socializantes del cardenismo fueron abandonados, la acción proteccionista y la política de subsidios estatal para la industrialización con “Sustitución de Importaciones” (etapa fácil: producción de bienes no duraderos -1939 a 1945- etapa difícil: producción de bienes duraderos o período del “Desarrollo Estabilizador” -1955 a 1970-) se orientó a satisfacer las necesidades del capital extranjero y nacional, lo que a la vez generaría importantes contradicciones como las que se presentan a continuación:

La determinación ejercida por la industria sobre el sector primario (tanto la moderna hacienda capitalista, como en el agrario más atrasado) para la producción de alimentos y materias primas; el desplazamiento de la fuerza de trabajo o por la máquina, ocasionando un gran desempleo y por lo tanto hambre y miseria dentro de los sectores populares; la migración de la población campesina hacia las grandes urbes (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey) en la búsqueda de empleo y mejores condiciones de vida.⁹⁰

⁸⁹ Guerrero. (1989): 550-558.

⁹⁰ *Historia de México Contexto Universal II*. (2011). Documento Web. [Activo:25/Feb./2013]. <http://www.preparatoriaabierta.com.mx/historia-de-mexico-2/historia-2b.php>

Luis Echeverría Álvarez. (1970-1976).

La época de Echeverría se distinguió por tres cambios significativos en la Administración Centralizada: la transformación de los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización, y el de Turismo, respectivamente, en las Secretarías de la Reforma Agraria y la de Turismo.

Asimismo, por causa de la conversión de los territorios federales -Baja California Sur y Quintana Roo en estados de la Federación, la Procuraduría correspondiente pasó a denominarse Procuraduría de Justicia del Distrito Federal.

También en diciembre de 1970 se expidió una nueva Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Las Empresas de Participación Estatal.

Durante el sexenio de Luis Echeverría, el desarrollo institucional de la administración pública mexicana había llegado a su clímax. Tal como lo pudimos apreciar, fue en este período que concluyó la creación de las grandes entidades "Paraestatales" e inclusive, y en forma masiva, se acrecentó el número de éstas con la generosa formación de multitud de fideicomisos.

José López Portillo. (1976-1982).

Representa, dentro de la etapa postrevolucionaria, la conclusión de una fase del desarrollo de la administración pública y el inicio de otra.

Por un lado, se toma la decisión de asumir una conciencia comprensiva del organismo del Estado y por consiguiente se elabora un complejo programa tendiente a aminorar este organismo, particularmente en lo relativo al sector "Paraestatal". Se argumentó que éste era inmenso y por tanto inmanejable, toda vez que algunas entidades del mencionado sector ya no tenían razón de ser.

Por otro lado, se organizó la Administración Pública Centralizada en sus grandes trazos, intentándose con ello racionalizar su funcionamiento. Ambos procesos -depuración en gran escala del sector "Paraestatal" y reorganización de la Administración Centralizada- marcharon en paralelo por medio de la sectorización, un mecanismo por el cual intentó darles coherencia. La responsabilidad recayó en una institución de elevada jerarquía, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

La política relativa a la retracción "Paraestatal" fue instrumentada tempranamente durante la administración de López Portillo y llevada como programa importante dentro de la ambiciosa reforma administrativa concebida entonces. La entidad "Paraestatal", sin embargo, basa su existencia en el principio de la indispensabilidad; a su vez, este principio refleja la condición vital de la propia entidad, a saber, que es flexible, ágil y pertinente, y que por ello la entidad puede desaparecer como individuo, para eternizarse como género.

En septiembre de 1982 esta aseveración pudo ser probada, pues se procedió a la expropiación bancaria y con ello a las adquisiciones de muchos y grandes bancos, aseguradoras, afianzadoras y empresas propiedad de los bancos. Solo por citar dos casos representativos, debemos comentar que Bancomer y Banamex, dos gigantescas instituciones bancarias, eran dos de las sociedades nacionales de crédito más grandes del país

La Ley Orgánica de la Administración Pública expedida en diciembre de 1976, se comprendió a la Administración Centralizada y la "Paraestatal" como un todo y bajo las mismas normas, sin menoscabo de otras reglas aplicables a la segunda. La nueva Ley muestra cambios significativos, como la sustitución de la Secretaría de la Presidencia por la de Programación y Presupuesto (SPP).

Para hacer funcionar en armonía a las dependencias centralizadas y a las entidades paraestatales, se concibió el mecanismo de la sectorización, lo que gradualmente se convirtió en un nexo orgánico entre ambas. Este sistema agrupa a las entidades "Paraestatales" en sectores, los cuales han sido formados a priori por la o las funciones asignadas a cada dependencia centralizada, la cual asume por ende la cabeza de sector.

Cada Secretaría o departamento, encabeza un número diverso de entidades descentralizadas.

Al mismo tiempo, la sectorización establece que las relaciones entre las entidades "Paraestatales" y el Ejecutivo Federal se llevarán al cabo por medio de la cabeza de sector.

Finalmente, se dice que la sectorización responde a la identidad de objetivos entre la dependencia centralizadora y la entidad descentralizada.

En los últimos años de gobierno de José López Portillo se comenzó a incubar una intensa crisis económica, que continuó durante todo el régimen de Miguel de la Madrid y hasta nuestros días. También, durante su gestión, como en el pasado, la atención en los problemas económicos ha sido una prioridad de la administración pública.

Obviamente la política del decremento "Paraestatal" se convierte en un programa de interés para el régimen de Miguel de la Madrid, toda vez que una de las tónicas del manejo presupuestal fue la reducción del gasto público.

La Coordinación General de Estudios Administrativos fue suprimida, tomando su lugar la Unidad de Modernización Administrativa, creada en el seno de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), y que tuvo una vida efímera.⁹¹

El proyecto modernizador de Miguel de la Madrid. (1982-1988).

En lo relativo a la transparencia y la rendición de cuentas: el Presidente Miguel de la Madrid buscó corregir errores y desviaciones de la administración pública, pero también encontrar fórmulas eficientes para asegurar una administración comprometida con la sociedad y con el propósito de modernización.

Era claro que la falta de compromiso había sido un problema grave en los programas del sexenio anterior. Se proponía lograr la transformación de la administración para convertirla en un medio ágil y eficaz que apoyara los objetivos nacionales.

⁹¹ Guerrero. (1989): 559-566.

Se aludió que la reducción del gasto público federal exigía limitar esas unidades a las estrictamente indispensables.

La simplificación de procesos y sistemas se formalizó en un programa que dio base al acuerdo presidencial publicado en agosto de 1984, en el que se estableció que las dependencias y entidades de la administración pública debían proponer en un plazo no mayor de 60 días los procedimientos susceptibles de simplificarse.

El acuerdo también incorporó disposiciones normativas sobre todo aquello que necesitara más tiempo para modificarse.

Simplificar trámites acerca al usuario de servicios con el gobierno. Es una medida relativamente sencilla en donde, los servidores públicos muestran su confianza disminuyendo requisitos para ayudar a la ciudadanía; ésta, por su parte, se beneficia en tiempo y costo cuando obtiene el servicio que solicitó.

En el combate a la corrupción: Los programas de simplificación que procuran agilizar trámites y dar servicios más eficaces

En febrero de 1985 se llevó a cabo la primera y única reunión de evaluación del programa de Simplificación Administrativa. En esa ocasión el presidente dijo que los logros estaban a la vista, pero consideraba también que eran insuficientes, e insistió en que sus colaboradores debían ampliar y profundizar en sus respectivos programas de simplificación. Eran de esperarse resultados superficiales, porque "Simplificación Administrativa" no equivale a "Modernización", tarea que es mucho más compleja que obviar pasos en los trámites burocráticos.

En transparencia y rendición de cuentas: De la Madrid escogió la Renovación Moral de la sociedad como otro de los principios rectores de su gobierno. Decidió, pues, fortalecer el control de las acciones públicas para recuperar la confianza de los ciudadanos en el funcionamiento de la maquinaria administrativa.

Pero sobre todo en el comportamiento de los funcionarios y empleados públicos. Lo que resultó de esa acción política se concretó en lo que fue conocido -con mucho de exageración- como Sistema Nacional de Control y Evaluación. De hecho, aunque dispersas y desintegradas, esas funciones existían; se trató, pues, de fortalecerlas en un programa integrado.

En combate a la corrupción: La decisión fundamental se encaminó a recuperar la legitimidad del gobierno, combatiendo actos que pudieran identificarse con cualquier forma de corrupción. Para cumplir con ese compromiso -que De la Madrid veía como gran deuda con la sociedad- propuso incorporar, dentro de las modificaciones a la Ley Orgánica, la Contraloría General de la Federación con rango de secretaría.

En transparencia y rendición de cuentas: Con esta medida, De la Madrid decidió conceder a la evaluación una importancia que nunca antes se le había dado, a pesar de que había órganos encargados de cumplir con funciones similares a las que se asignaron a la Contraloría.

Se le dio además carácter de secretaría globalizadora, es decir, con atribuciones normativas que deben cumplir el resto de las dependencias gubernamentales.

En contra de la corrupción: La nueva Secretaría estaba destinada a convertirse en la pieza clave del sistema nacional de control y evaluación, ya que le correspondió planear, organizar y coordinar ese sistema.

Ahora bien, a esta distancia es evidente que parte importante del trabajo de la Contraloría estuvo dedicado a la coordinación; por eso mismo, no se logró, como se pretendía, un sistema integrado de evaluación.

En mayo de 1983 se publicaron dos acuerdos presidenciales para lograr más eficiencia y productividad en el sector Paraestatal. El primero reiteró que las Secretarías globalizadoras serían entidades normativas y de control, delimitó las funciones de las coordinadoras de sector -que, como vimos antes, a partir de 1982 fueron responsables de vigilar las actividades Paraestatales- y estipuló las obligaciones de los responsables de estas últimas.

El segundo estableció las obligaciones del sector paraestatal respecto a su adecuación al Programa Inmediato de Reordenación Económica y al Plan Nacional de Desarrollo.

En ese momento, el propósito era prácticamente obligar al sector paraestatal a elevar su productividad sin aumentar gastos, lo que no suponía privatizarlo o eliminarlo.

En materia de transparencia rendición de cuentas y combate a la corrupción: Se buscó controlar acciones gubernamentales que tuvieran relación con el manejo de recursos, sobre todo presupuestales y fiscales.

De la Madrid procuró fortalecer la planeación (una manera de hacerlo fue tomar en cuenta los resultados obtenidos), pero la importancia concedida a la evaluación tuvo como sustento el descrédito acumulado y acrecentado por los gobiernos anteriores. Propuso restablecer el organismo encargado del control con el propósito de que fuera parte de una acción más integral, de ahí el nombre de Sistema Nacional de Control y Evaluación. La Contraloría General debió hacerse cargo de esa tarea, y sus ejecutores, los comisarios y delegados, deberían haber servido como filtro en la prevención de faltas administrativas, pero en este aspecto, como en otros, la urgencia de la crisis desvió los propósitos originales.

La Coordinación General de Modernización Administrativa se subordinó a la Dirección General de Normatividad, Adquisiciones y Bienes Muebles de la propia Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), y se le encomendó el programa de modernización administrativa, para lo que le asignaron sólo 129 millones de pesos, presupuesto escaso si tenemos en cuenta los efectos de la devaluación y la inflación.

En febrero de 1985 se remitieron a las dependencias del sector central los "Lineamientos, metodología y procedimientos para el registro y modernización de estructuras y organizaciones".

En torno a los recursos humanos: La modernización quedó pues reducida a una simplificación superficial sin cambios estructurales de fondo, y la implantación del servicio civil quedó francamente aplazada. A partir de 1985 se acrecentaron los recortes de presupuesto, direcciones, coordinaciones, departamentos y plazas en nombre de la "Austeridad", y la "Racionalidad" detuvo el crecimiento del aparato administrativo.⁹²

Se redujeron 8,122 direcciones de áreas y departamentos y 1,318 de nivel equivalente en el sector Paraestatal. En total fueron, para el periodo 1985-1986, 1,574 unidades administrativas. Se cancelaron 13,404 plazas que importaban 58,623 millones de pesos. Se redujo en 75,781 millones de pesos el gasto de recursos materiales y servicios generales.⁹³

El pacto de solidaridad económica sirvió para los mismos propósitos. El proyecto político del sexenio 1982-1988, que se inició con la intención de superar inercias que retrasaban y entorpecían el trabajo de las oficinas gubernamentales, se fue diluyendo hasta prácticamente desvanecerse.⁹⁴

⁹² Pardo, María del Carmen. (1991). *La Modernización Administrativa en México. Propuesta para Explicar los Cambios en la Estructura de la Administración Pública. 1940-1990*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP A.C. Págs. 128-143.

⁹³ *Sexto Informe de Gobierno. Política Económica*. Secretaría de la Presidencia. (1988). Pág. 205.

⁹⁴ Pardo. (1991):142, 143.

2.2. Simplificación Administrativa.

Con Salinas se utilizan procedimientos provenientes de la iniciativa privada para agilizar trámites y para mejorar la operación de la Administración Pública descentralizando funciones, dando paso a la privatización de las empresas públicas.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se continuó con el proceso de desincorporación de las Empresas Públicas. La novedad residió en haber llevado de manera clara el proceso de redimensionamiento del Estado a su concepto político institucional. A diferencia de lo realizado en años anteriores no sólo se buscó sanear las finanzas públicas en el marco de un programa de ajuste.

La cuestión de fondo era poner fin a un Estado innecesariamente propietario y empresario, cuyos límites habían sido exhibidos en el momento de su crisis fiscal y en su impotencia para dinamizar el crecimiento económico y resolver la inequidad social. La desincorporación de la Empresa Pública constituyó la nueva manera de concebir las funciones, ámbitos y modos de la intervención estatal. La privatización se concibió, además, como una manera de devolver el Estado a sus funciones públicas y sociales básicas.⁹⁵

En diciembre de 1988 existían 618 entidades paraestatales y al final de 1993 el gobierno ya sólo administraba 258, de las cuales 48 estaban en proceso de desincorporación mientras que de las 210 entidades vigentes, 70 eran empresas públicas, 38 bancos de desarrollo y fideicomisos de fomento y 102 instituciones de servicio.⁹⁶

⁹⁵ Aguilar Villanueva, Luis F. (1996). *Reformas y Retos de la Administración Pública Mexicana (1988-1994)*. Foro Internacional. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales: V. 36, No. 1-2) (Ene.-Jun. 1996). Documento Web. [Activo 4/Mar./2013]. http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/94U7B659NXPBDBG6BYEFL7QVPCN6CE.pdf Págs. 193, 194.

⁹⁶ *Desincorporación de Entidades Paraestatales*. México: FCE-SECOGEF-SHCP. 1994, Pág. 57.

El Programa de Simplificación Administrativa.

En Transparencia y Rendición de Cuentas: La relación entre el ciudadano y la administración pública es constante; ocurre de muchas maneras y por varios motivos, ya sea para solicitar una licencia de conducir, un pasaporte, un permiso o para desarrollar alguna actividad comercial o empresarial o al efectuar el pago de impuestos, derechos, tarifas y multas. En este sentido, la Simplificación Administrativa tiene como propósito inmediato agilizar los procedimientos para mejorar la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos y en la atención a los ciudadanos, y como propósito último crear las condiciones para la eficiencia de los actores económicos públicos, sociales y privados.

En mucho, la imagen de buen gobierno depende de su calidad administrativa: trato imparcial, ágil, efectivo, sin trabas regulatorias inútiles y el consecuente exceso de trámites.

El renacimiento de las tendencias eficientistas y racionalizadoras en la administración pública, con técnicas administrativas provenientes de la iniciativa privada, se debe en mucho a la pesadez y mala calidad de los servicios que el gobierno ofrece a su público.

En 1984, el presidente Miguel de la Madrid lanzó el Programa de Simplificación Administrativa a través de la entonces recién creada Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

Para combatir la corrupción: con el presidente De la Madrid la simplificación del proceso administrativo público contribuiría a elevar la productividad y eficiencia del aparato productivo, así como a disminuir el desperdicio de recursos que aumentaba innecesariamente el gasto corriente del sector público.

En el fondo, era un instrumento complementario para superar los obstáculos de la primera gran crisis económica, que buscaba simultáneamente reactivar la economía y reducir el gasto público.

En transparencia y rendición de cuentas: En 1985 se llevó a cabo la primera reunión de evaluación del programa de Simplificación Administrativa, en la que se hizo un recuento de los trámites que se habían logrado reducir y agilizar. Aunque no se efectuaron reuniones de evaluación posteriores y es difícil apreciar si el programa alcanzó sus objetivos, se mantuvo la demanda ciudadana por mayor eficiencia de las oficinas gubernamentales, y se mantuvo la presión del gobierno sobre sus organizaciones al exigirles economizar recursos.

El presidente Salinas continuó en la misma dirección y con los mismos propósitos, aunque acentuó con mayor énfasis la necesidad de una tramitación y regulación simplificada como condición necesaria para incrementar la productividad y la competitividad nacional.

Se sentaron así las bases para la ejecución, seguimiento, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (PGSAPF).

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) también se encargó de elaborar y coordinar este programa con la participación de dependencias y entidades federales, partiendo de la idea correcta de que la simplificación incentivaba la participación de los particulares en la actividad productiva nacional acelerando la economía al reducir el "costo país" o, dicho técnicamente, los costos de transacción que implican los intercambios económicos.

En los recursos humanos: El programa también pretendía consolidar una nueva cultura administrativa entre los servidores públicos, comprometida con la eficiencia, honestidad y agilidad en la actuación de las instituciones y del personal del gobierno y, con ello, fortalecer la confianza de los ciudadanos hacia el gobierno.

El Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (PGSAPF) se desplegó en cuatro vertientes:

- a. Agilización de trámites,
- b. Desconcentración y descentralización,
- c. Modernización integral de los sistemas de atención al público y,
- d. Desregulación administrativa.⁹⁷

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) actualizaba el programa anualmente, indicando el calendario de las acciones por desarrollar y definiendo los parámetros de evaluación que servirían para comparar las situaciones antes y después de efectuarse el programa.

En transparencia y rendición de cuentas: La vigilancia en el cumplimiento del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (PGSAPF) correspondía, en primera instancia, al responsable del mismo en cada dependencia y entidad, que solía tener la categoría de oficial mayor, con el apoyo del auditor general o el contralor interno, quienes colaboraban en el seguimiento de las acciones programadas y verificaban sus avances y resultados.

Cada tres meses el secretario de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) efectuaba reuniones con los responsables con el propósito de analizar y evaluar estos avances e introducir las posibles medidas de corrección para aquellos casos donde se presentaban desviaciones o retrasos en el programa de simplificación. Al final del año se realizaba una evaluación en la que se señalaban las medidas que mayor impacto habían tenido en cada dependencia y entidad (disminución de trámites, requisitos y tiempo de espera) y se indicaban los incumplimientos y tareas pendientes.⁹⁸

⁹⁷ Aguilar Villanueva. (1996):196, 197.

⁹⁸ Aguilar Villanueva. (1996):198.

La Des/re-regulación Económica.

El proceso de liberalización económica y apertura comercial obligó a replantear la estrategia de crecimiento y tuvo importante involucramiento en el concepto y funcionamiento de la rectoría económica del Estado. Se atenuó la equivalencia necesaria entre rectoría del Estado y propiedad (Empresa) Pública y se puso el acento en la regulación y promoción estatal de la economía nacional. Regulación, fomento y estabilidad macroeconómica eran condiciones necesarias y suficientes para ejercer cabalmente la rectoría económica estatal. En este sentido, dos son las políticas en las que cristalizó la nueva concepción de la rectoría económica: la privatización y la des/re-regulación.

La primera consiste, en sentido estricto en la transferencia de la propiedad de los activos públicos no estratégicos a los privados.

La segunda pretende liberar la iniciativa de las fuerzas productivas y competitivas del mercado.

En el combate a la corrupción: El exceso de regulación no sólo tiene implicaciones administrativas que afectan las acciones de los distintos órdenes de gobierno, propiciando también la burocratización y, la corrupción.

La experiencia también ha demostrado, desde el punto de vista económico, que la dispersión y complejidad de la regulación permite la aparición de prácticas oligopólicas en algunos sectores productivos.

Esto dificulta que nuevos agentes económicos tengan la posibilidad de incursionar en esos sectores y dinamizarlos, de ahí que la supresión de la regulación excesiva busque eliminar las llamadas barreras de entrada y salida de los mercados al liberar la competencia potencial y permitir mayor eficiencia en el manejo de los factores productivos.

Desde el punto de vista jurídico, la Des/re-regulación económica pretende determinar cuándo es necesaria la existencia de normas para evitar la discrecionalidad en la toma de decisiones, disminuir la corrupción, dar transparencia a la administración y certidumbre a las relaciones entre gobierno y ciudadanos.⁹⁹

Los cambios realizados, en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), al comienzo del sexenio, respondieron a la necesidad de redefinir y revalorizar la geografía económica del país, con el fin de reactivar las actividades económicas de producción y comercio. El nuevo modelo de crecimiento exigía una distribución geográfica más racional y equilibrada de las actividades económicas, de la infraestructura y del apoyo administrativo. Se volvió entonces prioritario reestructurar la administración pública en las áreas comerciales y de fomento, bajo el criterio de la desconcentración administrativa, con el objeto de acercar las decisiones y operaciones del gobierno a las diferencias locales y regionales de las ramas productivas y de la intermediación comercial.¹⁰⁰

En los recursos humanos, transparencia y rendición de cuentas: Para estos fines, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) diseñó y desarrolló el Programa Permanente de Calidad Total, cuyas principales vertientes fueron:

1. La participación activa de los servidores públicos y usuarios;
2. La simplificación de procedimientos y la implantación de sistemas computarizados;
3. El entrenamiento y desarrollo de las habilidades técnicas y ejecutivas del personal y,
4. La transferencia de funciones centrales a las delegaciones federales en los estados.

Este último aspecto fue quizá el de mayor importancia por la incidencia que tuvo en el funcionamiento de la promoción económica por parte de la administración pública.

El rezago técnico y profesional que existía en las dependencias de la Secretaría en los Estados hasta antes de la reestructuración había propiciado, además de pesadez burocrática en trámites, un desfase entre las actividades económicas regionales y los programas que establecía, desde el centro, la Secretaría.

⁹⁹ Aguilar Villanueva. (1996): 199, 200.

¹⁰⁰ Aguilar Villanueva. (1996): 203.

Las actividades de promoción a la industria, el fomento a las exportaciones y la modernización del comercio interior y el abasto, estaban escasamente desarrollados como consecuencia de anteriores lineamientos de política (económica), en donde las actividades de tipo regulatorio se consideraban más importantes.¹⁰¹

El nuevo esquema de desconcentración, además de transferir mayores decisiones y recursos a sus centros locales de representación y operación, buscó acercar las dependencias a las necesidades de las regiones. De esta manera se pasó de siete coordinaciones regionales a 31 delegaciones federales sin incrementar la plantilla de personal.

En los recursos humanos: El "modelo estatal de delegaciones" tenía como objetivo crear estructuras pequeñas pero con una mayor capacidad técnica. Con el modelo estatal de delegaciones no sólo se desconcentró casi el 80% de los servicios que brindaba la Secretaría, sino que también se les dotó de instrumentos necesarios para su operación efectiva.

Cabe resaltar a este respecto la actualización de los manuales de operación desconcentrada, así como las guías de trámite de cada uno de los servicios operados. Contemplando mecanismos de apoyo y evaluación permanente del desempeño de sus oficinas desconcentradas y de su personal.¹⁰²

En transparencia y rendición de cuentas: La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) introdujo innovadoramente la Gerencia por Resultados, desconcentrando los procesos, y de manera pionera incorporó a la Administración Pública la filosofía de "Calidad Total", que orienta todo el proceso administrativo hacia la satisfacción del cliente o del usuario de los servicios.

¹⁰¹ Argüelles, Antonio y Gómez, José Antonio. (1992). *La Desconcentración en el Proceso de Modernización Económica de México*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa. Pág. 49.

¹⁰² Argüelles y Gómez. (1992): 106.

Las tesis burocráticas de jerarquía y del control centralizado cedieron su lugar a las tesis de eficiencia y calidad en la prestación del servicio, con su insistencia en responder y adaptarse a las diversas necesidades específicas de los usuarios -organizaciones o personas- y no sólo a las necesidades impersonales y funciones genéricas de la organización del gobierno.¹⁰³

Fusión de SPP-SHCP

Con el propósito de integrar y racionalizar las decisiones en materia de política económica, en busca del balance entre gasto público e ingresos fiscales, Carlos Salinas anunció en 1992 la fusión de las Secretarías de Programación y Presupuesto (SPP) y la Secretaría Hacienda y Crédito Público (SHCP).

La necesidad de una estrecha vinculación entre gasto e ingreso, para mantener un equilibrio sano de las finanzas públicas, condujeron a la fusión de dos funciones gubernamentales que tradicionalmente habían actuado juntas hasta 1976.

La Racionalidad Administrativa, detrás de la fusión de las dos poderosas Secretarías, respondió al hecho de que las funciones de planeación, programación, presupuestación y evaluación, para las que fue creada la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) con el objetivo de poner orden en el gasto público de un aparato gubernamental muy crecido y protagónico en los años setenta, se habían dejado parcialmente de lado o se encontraban dispersas en otras dependencias.

En cambio, la función de ingresos se había convertido en la tarea preponderante de un gobierno que buscaba superar definitivamente su déficit fiscal crónico.

La unión entre y Secretaría Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) constituyó entonces una señal político-administrativa del nuevo patrón de gobierno.

¹⁰³ Aguilar Villanueva. (1996): 204, 205.

En el tiempo en que el Estado interventor mediante sus empresas y programas era el motor de la economía nacional, la función programación-presupuestación en la asignación de los recursos públicos era central. Pero comenzaba a dejar de serlo, en el momento de la liberalización económica, que devolvía a las empresas privadas y a los mercados la centralidad en el crecimiento.

En este nuevo modelo, la función esencial de rectoría económica del Estado consistía en generar un marco macroeconómico sano, estable y coherente, que permitiera a los agentes económicos tomar decisiones en un ambiente de razonable certidumbre para el cálculo de sus riesgos, costos y rentabilidades.

Hacienda se volvía, entonces y de nuevo, la agencia central de la rectoría económica pudiendo absorber con facilidad la función de egresos y programación, que tenía menos complejidad y alcance que en el pasado, pero que en el nuevo esquema debía ser una variable dependiente del obligado equilibrio fiscal, exigido por la tarea de estabilización.

Por otro lado, la importancia que fue adquiriendo progresivamente el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) inscrito hasta entonces en la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), condujo, entre otras razones, a la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 1992, por lo que la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) quedaba privada de una de las mayores funciones no presupuestarias a su cargo y, en consecuencia, era lógica su desaparición.¹⁰⁴

Gobierno de Políticas Focalizadas

El gasto gubernamental focalizado se basa en un enfoque microeconómico como la estrategia más idónea para atacar las necesidades sociales. Anteriormente las medidas eran de tipo macro; se ponían en práctica subsidios y exenciones universales que no siempre llegaban a aquellos a quienes debían favorecer, debido a que la mayor capacidad organizativa y de consumo de los grupos con mayores ingresos acaparaba esos beneficios.

¹⁰⁴ Aguilar Villanueva. (1996): 205, 206.

En cambio, el enfoque micro de gasto focalizado implicó detectar aquellos grupos que más necesitan el gasto gubernamental y canalizar específicamente hacia ellos los beneficios, por medio de diversos mecanismos de políticas públicas.

En el combate a la corrupción: un efecto inmediato y muy importante fue desburocratizar la administración de los subsidios, para fines de ahorro en el gasto corriente pero, sobre todo, para evitar que los administradores fueran capturados por clientelas y terminaran privilegiando a unos y excluyendo a otros.

Por ello, el gobierno buscó la participación e involucramiento de las comunidades en las políticas que las benefician. A este tipo de programas pertenecen el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) y el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

En el Plan Nacional de Desarrollo (1988-1994) el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) se consideró el instrumento del gobierno para combatir la pobreza extrema.

Con el redimensionamiento del aparato estatal y la consecuente reducción del gasto público en busca de la estabilización, se corría el riesgo de que los sectores sociales dependientes de los bienes y servicios gubernamentales sufrieran el desplome de su ya, baja calidad de vida.

Por ello, el combate a la pobreza extrema se convirtió en prioridad del gobierno. En efecto, una de las consecuencias sociales más graves de la crisis económica de los ochenta fue el crecimiento de los sectores más pobres y marginados: comunidades indígenas, campesinos y grupos populares urbanos.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), se concibió entonces como una política compensatoria, asistencial y desarrollo para esos grupos sociales, en parte, como un paliativo de la crisis y finalmente como el nuevo esquema de la política social.

Todas las acciones de este programa se sustentan en el principio de la participación y cooperación de las comunidades con el gobierno, en la atención de sus necesidades y problemas, particularmente en sus requerimientos de infraestructura de servicios públicos, educación, salud y vivienda.

En concreto, significa que las comunidades aportan mano de obra y los recursos a su alcance, y el gobierno contribuye con el resto de los recursos necesarios para el desarrollo del programa que escoja la comunidad, la cual debe organizarse en un Comité de Solidaridad para elegir y supervisar el desarrollo del programa en cuestión.

De 1989 a 1994 se formaron 250 mil comités de Solidaridad. En su primera fase, el Gobierno Federal centralizó la asignación de estos recursos sociales complementarios y, posteriormente, comenzó a descentralizar la ejecución de los programas hacia los gobiernos estatales y municipales, bajo la presión de la crítica que señalaba que Solidaridad era un programa presidencial directo que sustraía recursos y decisión a los gobiernos locales, debilitando su capacidad de gestión y su responsabilidad política.¹⁰⁵

En transparencia y rendición de cuentas: el ejemplo más palpable de esta nueva relación entre la sociedad y el gobierno fue la Contraloría Social. Establecida en 1989 dentro de la vertiente de Modernización de la Gestión Pública y Mejoramiento de la Atención al Ciudadano, que a su vez forma parte del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública, la Contraloría Social tuvo un corte esencialmente preventivo.

Su fin era fomentar y fortalecer la participación organizada de la ciudadanía en labores de control y vigilancia con relación a la aplicación de recursos y desempeño de los funcionarios públicos. Se tenía la intención de convertir a los ciudadanos vinculados de alguna forma con el desempeño de la Administración Pública.¹⁰⁶

La Contraloría Social se desplegó en dos vertientes: la Gestión Pública en general, que motivó la creación del Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía, y la gestión específica de los programas prioritarios.

¹⁰⁵ Aguilar Villanueva. (1996): 206-208.

¹⁰⁶ Vázquez Nava, María Elena. (1994). *Contraloría Social y Reforma del Estado. Participación Ciudadana y Control Social*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa. Págs. 9-36.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), tuvo varios programas de beneficio social a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Instituto Nacional Indigenista (INI), (CONASUPO) Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Distribuidora CONASUPO (DICONSA) y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH); Programa de Apoyo al Campo (PROCAMPO); Apoyo a Productores de Café del Sector Social; Servicios Educativos del Distrito Federal; Becas de Capacitación para Desempleados).

Para propiciar una participación más eficiente, la Contraloría estableció programas de capacitación ciudadana, y de 1991 a 1994 participaron más de 718 mil ciudadanos.

En el combate a la corrupción: Cabe destacar que con esta participación, el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía pudo recibir 1.3 millones de solicitudes, de las que 50.5%, 32.7% y 16.8% fueron consultas sobre la Gestión Pública, sugerencias, quejas y denuncias, respectivamente, las que fueron desahogadas en un 96%. Tal vez el logro más notable es que el promedio de días naturales para su atención se redujo de 201 a 78.¹⁰⁷

¹⁰⁷ *Informe de Ejecución. Plan Nacional de Desarrollo (1988-1994). (1994). México: Poder Ejecutivo Federal. Pág. 61-62.*

2.3. Modernización de la Administración Pública.

Con técnicas gerenciales tomadas de la administración privada y la aparición de la Nueva Estructura Programática (NEP) se percibe un esfuerzo, al menos normativo para evaluar la acción pública con base en resultados vinculados al presupuesto.

Es en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), que México se ve totalmente inmerso en una economía globalizadora, que exige acciones encaminadas hacia el primer mundo donde se requiere un gobierno con servicios de clase mundial, planeación estratégica a largo plazo, autonomía de gestión, evaluación por resultados no por actividades, técnicas de administración de calidad total, estándares de servicio, desregulación interna y externa antes que modernización, implementación de un servicio civil, desregulación y organizaciones flexibles, entre otros.

En ese sentido, el gobierno en turno establece como línea de trabajo un proceso modernizador, dentro del cual se postula un sistema de evaluación orientado a resultados, con el denominado Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP).¹⁰⁸

Los proyectos fueron los siguientes: El Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) publicado en 1996, el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF), la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Desde inicios de su periodo, el Presidente Zedillo inició con los planes de modernizar la administración pública mexicana; propuso la transformación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) en una entidad que de manera explícita se le encargaba dicha labor y que, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), quedó como Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

¹⁰⁸ Mejía Lira, José. *La Práctica de la Evaluación en el Ámbito Público Mexicano*. Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo. CLAD. (2005). Documento Web. [Activo:25/Feb./2013]. <http://www.orfis.gob.mx/InformacionPublica/Asofis/evaluacionherramienta.pdf> Pág. 6.

En el Primer Informe de Gobierno del Presidente Zedillo se reconoce a la modernización administrativa como una prioridad nacional. De ahí que la primera acción fuera el modificar las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) y brindárselas a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

No se trataba de un cambio de membrete, significaba otorgarle al desarrollo administrativo una importancia formal y operativa, insertándolo como tarea de una dependencia del más alto rango dentro de la jerarquía burocrática, para desde esa instancia fomentar y supervisar el desarrollo administrativo en el resto de las dependencias de la Administración Pública Federal.

En este contexto, a esta nueva secretaría se le asignan funciones que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) tenía con anterioridad; asimismo, se especifican otras responsabilidades como la organización y coordinación del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, auditorías del gasto público y la responsabilidad del desarrollo administrativo de la Administración Pública Federal.¹⁰⁹

En transparencia y rendición de cuentas: En 1995, se crea dentro la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA), la que un año después (abril de 1996), propone un programa especial que orientaría las acciones en esa materia, el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP).

La estructura de este programa estuvo dividida en 5 apartados:

El primer apartado, estuvo dedicado a los antecedentes y los esfuerzos realizados en México durante décadas atrás e identificados de manera concreta con la modernización administrativa.

¹⁰⁹ Villalobos Pacheco, Alberto. (2010). *El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una Propuesta para los Gobiernos Locales*. México: Instituto Nacional de Administración Pública INAP. Págs. 86, 87.

El segundo, sintetiza un diagnóstico hecho con el propósito de identificar los principales problemas de coyuntura de la Administración Pública en México.

El tercer apartado remite a un añejo problema que, a pesar de los esfuerzos hechos hasta el momento, sigue estando presente, el de la excesiva centralización bajo la que operan la organización y los procesos administrativos.

El cuarto apartado hace alusión a un tema en el cual, México presenta un gran rezago: la incorporación de prácticas de evaluación para medir el desempeño gubernamental.

Para combatir la corrupción: El quinto apartado, referente a la pérdida de credibilidad en la función pública y en los funcionarios; resultado que sin duda, proviene de los excesos cometidos y de los casos de corrupción que se han presentado en la vida pública mexicana.

En transparencia, rendición de cuentas y en los recursos humanos:

Lo anterior, aparece enmarcado en el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), como la necesidad de contar con una administración adecuada para la dignificación y profesionalización del servicio público, planteándose en los siguientes términos: impulsar en el servidor público una nueva cultura que fomente los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio, promueva su iniciativa y el desarrollo pleno de su potencial creativo, productivo y que favorezca el sentido de responsabilidad y el desarrollo de sistemas obligatorios de rendición de cuentas.¹¹⁰

Los objetivos que se perseguían a través de las acciones derivadas del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) se sintetizaron en dos aspectos:

1. Medición y evaluación de la gestión pública.
2. Dignificación, profesionalización y ética de los servidores públicos.

¹¹⁰ *Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP)*. (1996). Poder Ejecutivo Federal. México: Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. (SECODAM). Pág. 15.

Es importante destacar que en esta etapa estuvo presente la visión de modificar la situación que guardaba la Administración Pública; por lo tanto, el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), proponía conducir a un cambio: dejar en el gobierno central la responsabilidad de construir la visión amplia de la tarea de gobierno en el diseño de las políticas y dotar de mayor capacidad de decisión a las áreas operativas, introduciendo mecanismos de evaluación que permitieran valorar de manera objetiva el desempeño y que éste, pudiera premiarse o castigarse.

El Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), se considera un documento importante en la medida en que expresa la preocupación por hacer más eficiente y moderna la Administración Pública, introduciéndola incluso como parte de la agenda política, sin embargo, no tuvo continuidad, situación que no resultó evidente en otros gobiernos, en particular, en el inmediato anterior.

Este programa subrayó el enfoque al servicio y al cliente; además, de buscar una desregulación, tanto interna como externa, haciendo importantes esfuerzos para ello.

Se buscó acercar las decisiones a las áreas de servicio, mejorar el proceso de asignación y administración presupuestaria y sobre todo, la creación de un conjunto de indicadores relevantes de resultados. Se subrayó la importancia de la capacitación para mejorar la Administración Pública.¹¹¹

Dentro de sus características el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), hizo énfasis en distinguir la diferencia entre los tipos de control. De un sistema basado en la desconfianza, centralizado y más orientado al control de operaciones y verificación de recursos a un sistema de control moderno, basado en la responsabilidad, descentralizado, bajo la lógica del autocontrol y centrado en la verificación de resultados.

¹¹¹ Villalobos Pacheco. (2010): 88.

Entendiendo que esta última perspectiva facilitaría la actuación y sería menos costosa. Se presentan a continuación los dos tipos de control:

PROMAP	Tradicional
<ul style="list-style-type: none">• Responsabilidad.• Descentralizado.• Control estratégico-autocontrol de operación.• Verificación de resultados, costos y rentabilidad.• Menor costo.	<ul style="list-style-type: none">• Desconfianza.• Centralizado.• Control hasta la operación.• Verificar uso de recursos.• Excesivo en recursos y tramos de control.

Fuente: Mejía Lira, José. *La Práctica de la Evaluación en el Ámbito Público Mexicano*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. CLAD. (2005). Documento Web. [Activo25/Feb./2013]. <http://www.orfis.gob.mx/InformacionPublica/Asofis/evaluacionherramienta.pdf> p.7.

El esquema de modernización partía de una vinculación al Plan Nacional de Desarrollo y la piedra de arranque era la definición de estándares que medirían la actuación.

El Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), fue un esfuerzo que llevó a todas las dependencias de la Administración Pública Federal a generar indicadores de distintos tipos.

Primero, estaban los llamados estratégicos, que correspondían al cumplimiento de los objetivos institucionales enmarcados en los planes y programas; en un mismo margen, había indicadores de proyectos y de gestión, pero también se dispuso de indicadores de servicio, que correspondían a mediciones basadas en la opinión de la propia sociedad.¹¹²

En cuanto los recursos humanos y el combate a la corrupción y rendición de cuentas:

Se constituye El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) buscó cambiar y favorecer la eficiencia del Sistema Presupuestario, lo que se conoció como la Reforma al Sistema Presupuestario.

¹¹² Villalobos Pacheco. (2010): 88, 89.

Uno de los aspectos importantes de esta reforma era la búsqueda para integrar el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), cuya característica era precisamente una orientación a resultados pero vinculada al presupuesto. Los logros alcanzados no fueron todos los esperados, aunque logró introducir mejoras a la presupuestación. Se reconoció la rigidez del sistema presupuestal y se realizaron cambios, redefiniendo las categorías programáticas.

Pero lo principal fueron los esfuerzos para generar un sistema de indicadores para orientar el gasto a resultados, como base de un Sistema de Evaluación del Desempeño.

Así, se buscó adecuar los programas gubernamentales a objetivos sectoriales estratégicos, se creó un sistema de monitoreo de programas y proyectos, se establecieron técnicas de medición y se incorporaron mecanismos de evaluación de programas.

El sistema de evaluación del desempeño (SED) tenía como fases:

- Medición y evaluación.
- Descentralización, desconcentración y flexibilidad operativa.
- Involucramiento de la sociedad.
- Servicio Profesional de Carrera.

Se buscaba la medición a través de indicadores de resultados.

Se trabajó por convenios de desempeño que fijaban compromisos a través de la tipificación de metas e indicadores de resultados, flexibilizando en cierta medida el manejo del presupuesto.

Para combatir la corrupción: La fase de involucramiento de la sociedad se trabajaba por encuestas de opinión. La última fase buscaba brindar premios y sanciones a los responsables de los programas. Si bien se logró contar con indicadores y se realizaron convenios de desempeño, no se consolidó un sistema que brindara la evaluación esperada y sobre todo la vinculación de la Nueva Estructura Programática y el Sistema de Evaluación del Desempeño (NEP- SED).

Debe recuperarse de esta etapa la creación del Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención Ciudadana, cuyo fin principal fue promover la participación social. En el ámbito del poder legislativo se modificó la Constitución para dar paso a la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), sustituyendo a la Contaduría Mayor de Hacienda y fortaleciendo las actividades de control y evaluación del Congreso. Esta instancia es ahora un órgano con mayores facultades y sobre todo con un carácter imparcial contando con autonomía técnica y financiera.¹¹³

Los beneficios globales del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que se identificaron fueron los siguientes:

- El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) propiciaría que los programas sustantivos se ligaran a resultados concretos, siempre con referencia a estándares deseables;
- Se promovería la comunicación entre los ejecutores y las entidades globalizadoras;
- Motivaría a los ejecutores para mejorar de manera continua los programas;
- Apoyaría a las áreas de presupuestación en la asignación de recursos presupuestales al proveer de argumentos confiables para la toma de decisiones;
- Permitiría detectar y corregir fallas a tiempo y;
- Permitiría mantener informada a la sociedad sobre el manejo de recursos públicos y la eficiencia en la administración de los mismos.

El Sistema de Evaluación del Desempeño estuvo integrado por cinco elementos principales:

1. Indicadores;
2. Convenios de desempeño;
3. Encuestas a beneficiarios;
4. Auditorías de resultados y;
5. Como herramienta tecnológica, el Sistema de Información Ejecutivo (SIE).

Estos elementos interactúan para la evaluación de los programas gubernamentales.¹¹⁴

¹¹³ Mejía Lira. CLAD. (2005): 8, 9.

¹¹⁴ Villalobos Pacheco. (2010): 91.

En materia de transparencia y rendición de cuentas: la Nueva Estructura Programática (NEP), se enfoca directamente a una Administración Pública con base en resultados y establece principios normativos y operativos claros para su funcionamiento.

A continuación se explica en que consiste la Nueva Estructura Programática:

Programa Nacional del Financiamiento del Desarrollo 1995-2000.

3. Política y Estrategias del Financiamiento del Desarrollo

3.4.2. Política de Gasto Público.

A) Nueva Estructura Programática (NEP) e Indicadores Estratégicos

Para alcanzar los objetivos de la política de gasto público y contribuir con ello al sano financiamiento del desarrollo económico, la Administración Pública Federal (APF) requiere desempeñarse de manera eficiente, eficaz y ordenada hacia la calidad.

Para ello es indispensable contar con un sistema de planeación estratégica, que brinde claridad y unidad a los propósitos gubernamentales, permita realizarlos, y que sirva como marco de referencia en la toma de decisiones. Asimismo la Administración Pública Federal (APF) necesita mostrar ante la ciudadanía que los recursos que se destinan a las prioridades nacionales, se aplican con la mayor eficiencia.

Por lo anterior, se ha indicado una reforma presupuestaria que se centra en dos innovaciones: Un replanteamiento integral de la Estructura Programática y la introducción de indicadores estratégicos para evaluar y monitorear los programas y las principales actividades gubernamentales.

Ambas innovaciones tienen como propósito promover una administración enfocada a los resultados, que permita dejar atrás la rigidez de los procedimientos administrativos como uno de los instrumentos del control presupuestario.

Una parte del cambio se concentra en reformar la estructura programática, a fin de vincular de forma directa y sencilla los propósitos de las políticas públicas, la misión de las dependencias y entidades y el quehacer cotidiano de las unidades responsables ejecutorias directas de los recursos públicos.

Dicha reforma facilitará el costeo de los programas y las políticas de gobierno. Por lo que será una herramienta muy útil para medir el desempeño de los programas y de sus ejecutores; a estos últimos les será de gran ayuda para mejorar la toma de decisiones.

El espíritu de la reforma presupuestaria es crear un sistema de planeación, programación y presupuesto ágil, transparente y útil que permita al sector público federal elevar el valor agregado de los recursos fiscales, para obtener los resultados comprometidos ante la sociedad. Para ello se propone alcanzar los siguientes objetivos:

- Mejorar la asignación de los recursos públicos para elevar la eficiencia, efectividad y calidad en la producción de bienes y en la prestación de servicios.
- Costear políticas públicas, programas y actividades gubernamentales, para realizar proyecciones de gasto multianuales (nivel de gasto), así como conocer las implicaciones presupuestarias de una decisión de política pública.
- Crear auténticos administradores en las unidades responsables, comprometidos con la obtención de productos y volúmenes que contribuyan a los resultados propuestos por las políticas públicas, y que sustituyan paulatinamente al personal que se dedica solamente a realizar trámites administrativos.
- Simplificar el proceso integral del presupuesto y el ejercicio del gasto.
- Establecer claramente los recursos necesarios para la realización de las políticas, las estrategias, las acciones, los programas especiales y los proyectos gubernamentales.

De esta manera, se pueden identificar las implicaciones de costo presente y futuro que tienen los programas, vinculándose a los resultados que se pretenden obtener, estén acordes con la disponibilidad de recursos.

Simplificar, dar claridad y homogeneizar el lenguaje Programático-Presupuestario, para hacerlo de uso común entre los ejecutores. Facilitar el seguimiento de la relación entre el gasto con el logro de resultados y el impacto de las políticas y sus programas.

Es importante orientar la gestión pública hacia la obtención de resultados. Por ello es fundamental introducir indicadores estratégicos que midan el avance de lo que se logra y así identificar con precisión las áreas responsables en la administración de recursos y en la ejecución de los mismos.¹¹⁵

Es muy notorio que en el caso mexicano, por su parte la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) iniciaba con el proyecto de evaluación por resultados por medio del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), por la otra, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) iniciaba con la Nueva Estructura Programática (NEP), dejando totalmente en claro la desvinculación programación-presupuesto.

Uno de los principales motivos del nulo impacto del (SED-NEP), fue la falta de gestión intergubernamental para poder adecuar correctamente los programas y el presupuesto. Otro fueron las limitaciones en su implantación e impactos sociales, por lo cual no tuvieron mayor trascendencia.

Se reconoce al Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), como un mejor punto de partida para el manejo del presupuesto. Aunque resultados finalmente quedaron, como anteriormente los de otros programas, subordinados en relación con otras prioridades, así como sujetos a la solución de los conflictos de interés de un aparato público de un tamaño como el del Gobierno Federal mexicano.¹¹⁶

¹¹⁵ *Programa Nacional del Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE)*. 1995-2000. (1997). [Activo: 7/Mar./2013] <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/341/44.htm?s=iste>

¹¹⁶ Villalobos Pacheco. (2010): 94.

2.4. Innovación Gubernamental.

En el Gobierno de Vicente Fox se partió de una fuerte crítica las modalidades de operación tradicionales del gobierno, la que se tradujo en la elaboración del documento “Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental”, en el que se establecieron objetivos específicos, entre los que figuraba trabajar bajo metas negociadas, teniendo como eje la innovación y la búsqueda de un gobierno de calidad mundial.

Esta propuesta consideró a la administración pública como un terreno propicio para la competencia y la búsqueda de eficiencia y efectividad, pero sin tomar en cuenta los impactos sociales que ello podría tener.

El documento fue elaborado por la Oficina de Innovación Gubernamental (OIG). Como resultado de ese documento, que sirvió de punto de partida para diseñar la denominada Estrategia de Innovación Gubernamental, se desarrolló el programa rector en esta materia, la Agenda de Buen Gobierno (ABG), integrada también por la Oficina de Innovación Gubernamental (OIG) cuyo diseño se basó en una muy buena proporción en principios gerenciales.¹¹⁷

Muchos de los funcionarios de la administración de Fox habían trabajado en la iniciativa privada, por lo que las prácticas gerencialistas que se estaban implantando les resultaban familiares. Eso facilitó el impulso de la Agenda de Buen Gobierno (ABG) ya que consistía en transferir las prácticas corporativas al gobierno.

Algo que caracterizó a la administración del presidente Fox fue ser un gobierno corporativo, muchos cuadros de mando tenían gran trayectoria en el sector privado.

¹¹⁷ Pardo, María del Carmen. (2007). *La Gerencialización de la Administración Pública. Foro Internacional*, Vol. XLVII, Núm. 4, Octubre-Diciembre. México: El Colegio de México. Documento Web. [Activo15/Mar./2013]. http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/L6XM36EP3S3MIF7MKGRRTLH733V7H5.pdf Págs. 896, 897.

No obstante, los excesos no fueron buenos, porque si bien se tenía a los expertos que podían hacer funcionar perfectamente algún modelo de política pública, en contraparte, estaba el desconocimiento o ignorancia respecto al marco normativo que regula la administración pública.¹¹⁸

En transparencia y rendición de cuentas y combate a la corrupción: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mantuvo las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), transformada en Secretaría de la Función Pública (SFP) en marzo de 2003, para llevar a cabo acciones en materia de combate a la corrupción, transparencia y desarrollo administrativo.

Dentro de las tareas de modernización se emprendió un proceso interno de Planeación Estratégica, con el propósito de definir el quehacer de la dependencia, a partir de dos elementos básicos: la organización de las actividades tradicionales y los proyectos del nuevo gobierno. El compromiso era lograr desempeñarse con altos niveles de eficiencia y eficacia, actuar con valores y principios éticos, atender a la población y ser capaz de aprovechar los recursos que la sociedad le había confiado.¹¹⁹

Si bien el contenido de la propuesta modernizadora se asemejaba a lo que se estaba haciendo en otros países, no necesariamente se integró para buscar soluciones a los problemas que aquejaban a la administración pública mexicana. En ese sentido, había un código de valores no mexicano.¹²⁰

Agenda de Buen Gobierno (ABG).

La agenda mezcló procesos específicos (gobierno digital, gobierno profesional y gobierno que favorece mejoras regulatorias) con resultados (gobierno honesto y transparente, gobierno que cueste menos y gobierno de calidad).

¹¹⁸ Entrevista a Valdovinos, Carlos (25 de Julio 2007). Director General de Simplificación Regulatoria, México: Secretaría de la Función Pública. (SFP).

¹¹⁹ Pardo. (2007): 897.

¹²⁰ Entrevista a González Gómez, Javier. (27 de Julio 2007). Director General Adjunto de Innovación y Buen Gobierno. México: Secretaría de la Función Pública.

Juntos, los tres procesos y los tres resultados conformaron seis estrategias de buen gobierno, que en última instancia buscaron modificar la percepción que la ciudadanía tenía del desempeño gubernamental.

La propuesta intentó que todas las dependencias de la administración pública promovieran cambios que apuntaran en esas seis direcciones, en un ambiente de competencia en el que serían calificadas de acuerdo con el grado de avance y madurez que fueran logrando, es decir, de acuerdo con el grado de adaptación que fueran adquiriendo respecto a la propia propuesta de cambio.

La Agenda de Buen Gobierno (ABG) estableció como ejes de actuación de la administración pública: un gobierno honesto y transparente, profesional, de calidad, digital, con mejora regulatoria y que costara menos.¹²¹

De manera paralela y sin propiciar ningún tipo de coordinación, se responsabilizó a la Secretaría de la Función Pública (SFP) de un sistema que se identificó como Sistema de Evaluación y de Metas Presidenciales (SIMEP), consistente en que los titulares de las dependencias y entidades debían negociar con el presidente cada año un conjunto de metas, así como los plazos para cumplirlas.

Las dos propuestas perseguían propósitos distintos, lo que acabó introduciendo en la agenda modernizadora no sólo complejidad sino también confusión, al no poderse establecer claramente la prioridad y profundidad de las acciones que debían ser responsabilidad de las dependencias, con independencia del hecho de que la doble supervisión restó tanto fuerza a las propuestas como capacidad de seguimiento a las dependencias encargadas de la operación.¹²²

La Agenda de Buen Gobierno (ABG) tuvo una debilidad de concepción, que consistió en ser asignada a dos organizaciones diferentes: Presidencia de la República y la Secretaría de la Función Pública (SFP).

¹²¹ *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*. (2003). México: Presidencia de la República.

¹²² Pardo. (2007): 899.

Eso provocó que algunos actores clave de la administración pública vieran la modernización administrativa como un tema exclusivo de ambas organizaciones, cuando en realidad la modernización pública es liderada por esos actores, pero es una tarea de todas las organizaciones de la administración pública. Entonces, el hecho de que ciertos actores no hayan asumido la modernización administrativa como una tarea propia rompió la cadena valorativa. Los motores tienen que ser internos y los promotores tienen que asegurar que los incentivos sean los correctos para que las dependencias e instituciones de la Administración Pública Federal se apropien de la importancia del cambio. Si eso no sucede, el esfuerzo es incompleto.

Eso fue lo que pasó: hubo burbujas de éxito, pero el esfuerzo no fue generalizado. No se buscó una modernización homogénea desde el nivel de política pública, ni se crearon los incentivos para que la estrategia bajara a las entrañas de la administración pública.¹²³

Esto dio como resultado que, desde su diseño, el esquema presentara serios inconvenientes; las instituciones debían inscribir sus objetivos en el marco del sistema de metas presidenciales a fin de asegurar su avance y supervisión. No obstante, Sistema de Evaluación y de Metas Presidenciales (SIMEP) resultó excesivamente general, sin una adecuada ni suficiente estandarización en su formulación, dificultando, por tanto, su efectiva evaluación.¹²⁴

Por otra parte, a pesar de ser una atribución de la Oficina de Innovación Gubernamental (OIG) se responsabilizó a la Secretaría de la Función Pública (SFP) de emitir una convocatoria que enlistaba los requisitos para la evaluación del grado de avance integral de la implantación de la Agenda de Buen Gobierno (ABG) en cada dependencia, que se sometían a una especie de “Certamen” en el que ponían a prueba sus prácticas innovadoras más efectivas. Las prácticas inscritas se medían en términos de su impacto en relación con las seis estrategias de buen gobierno.

¹²³ Entrevista a González Gómez, Javier. (2007). Director General Adjunto de Innovación y Buen Gobierno. México: Secretaría de la Función Pública.

¹²⁴ Rivera, Eugenio (2005) *“La Construcción del Gobierno Electrónico como Problema de Innovación Institucional: La Experiencia Mexicana”*. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Chile: Santiago, 18-21 de Octubre. Pág. 11.

Por ejemplo, se buscaba que incluyeran medidas de reducción de aquellos gastos que no agregaran ningún valor a los beneficios ofrecidos a la sociedad, cumpliendo así con la estrategia de un gobierno que costara menos.

Los ahorros podían hacerse internamente en cada dependencia o buscando que los proyectos generados promovieran el ahorro en otras. Además, esos ahorros podían traducirse, por ejemplo, en reducciones de las tarifas para los ciudadanos o en recursos para financiar obra pública (construcción de hospitales, escuelas, entre otros conceptos). Este mecanismo típicamente gerencial y de corto plazo, en la práctica, anulaba el cumplimiento y la evaluación de metas de más largo plazo e imposibilitaba distinguir la prioridad entre cumplir dichas metas o ajustar la operación de las dependencias al propósito modernizador integrado en la agenda.

En el combate a la corrupción, transparencia, rendición de cuentas y en los recursos humanos: para lograr un gobierno honesto y transparente, el objetivo principal fue combatir la corrupción dentro del mismo.

Se encontró que las principales causas de ésta se relacionaban con una normatividad compleja, falta de capacitación del personal y sistemas y procedimientos que carecían de estándares.

Se partió del supuesto de que las costumbres arraigadas y la impunidad alentaban la corrupción, y que la ausencia de información transparente y veraz impedía que los ciudadanos pudieran exigir sus derechos.¹²⁵

Para realizar el ideal de un gobierno honesto y transparente, se creó la Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción (CITCC), que permitió que la estrategia al respecto tomara un lugar importante en la agenda de Reforma Administrativa.

¹²⁵ Pardo. (2007): 900.

Fue perdiendo peso a medida en que otras actividades se fueron colocando en dicha agenda, y que la atención del presidente fue cambiando su enfoque, y también a medida que el peso político de Ramón Muñoz fue cambiando; esto es, al ponerse en marcha los proyectos, el eje de reforma administrativa del gobierno de Vicente Fox pareció ser la transparencia y el combate a la corrupción.

Cuando se lanza la Agenda de Buen Gobierno (ABG), lo que empezó siendo el gran tema de Reforma Administrativa pasó a ser una de sus estrategias, la de gobierno honesto y transparente; el problema es que fue difícil entregar resultados concretos a lo largo del sexenio que permitieran que la atención siguiera centrada en esta particular línea estratégica de la Agenda de Buen Gobierno (ABG).¹²⁶

Sin embargo, la todavía Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) diseñó un programa interinstitucional llamado Programa Estratégico para la Transparencia y Combate a la Corrupción (PETCC) a fin de prevenir y castigar tales ilícitos. Se partió de un diagnóstico en el que estuvo incluido un apartado titulado “El gobierno que recibimos”, que señalaba que el fenómeno de la corrupción era uno de los grandes problemas que México había enfrentado a lo largo de su historia, debido a conductas irregulares de los servidores públicos y de los particulares.

Este fenómeno, se reiteraba, era también producto de un marco normativo muy extenso y complejo, con espacios de discrecionalidad y subjetividad importantes, que favorecieron redes que atentaron contra la creatividad y la productividad de las instituciones y de las personas.

Por otra parte, la corrupción había sido el resultado de inercias y costumbres poco saludables en la operación cotidiana, factores que se habían combinado de manera negativa y habían causado enormes daños al país.

¹²⁶ Entrevista a Daussage, Mauricio. (14 de Agosto 2007). Director de Coordinación Sectorial de la Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción (CITCC).

Se añadía que en materia de transparencia no había existido una política gubernamental consistente que abriera al conocimiento de la ciudadanía la organización y operación de las instituciones, los recursos con los que contaban y los resultados de su gestión.¹²⁷

A partir de la gestión del presidente Vicente Fox Quesada, reconoce a los ciudadanos su derecho a conocer las entrañas de la administración que lo gobierna, a valorarlo y a exigirle cuentas.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) surge como garante de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en vigor a partir del 12 de julio de 2003 y considerada una de las más importantes conquistas de la sociedad y la política mexicanas en los últimos años.¹²⁸

El entonces gobierno del presidente Fox promovió y logró la aprobación de una inédita Ley de Transparencia. Fue uno de los grandes logros del primer sexenio panista.

Fue entonces que se crearon las unidades de transparencia en cada una de las dependencias federales para hacer cumplir la nueva ley. Se fundó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), con la misión de “Garantizar el acceso a la información pública gubernamental, la protección de la información personal y la promoción de la cultura de transparencia y rendición de cuentas.”

Con la nueva ley, un ciudadano podía pedir información a una dependencia federal incluso, de manera anónima. Si se la negaban, podía recurrir al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) para que éste ordenara su publicación. En otros países, como Estados Unidos, dichas solicitudes se hacen a través de un juez. Pero en México, como el Poder Judicial tiene múltiples problemas, se decidió crear un nuevo organismo dedicado a eso.

¹²⁷ Pardo. (2007): 901, 902.

¹²⁸ Ramos, Jacqueline. (2005). *El IFAI, Garante del Derecho de los Mexicanos a la Información. Las Buenas Noticias También Son Noticia*. México: Presidencia de la República. Documento Web. [Activo: 5/Mayo/2013].

<http://fox.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/?contenido=22142&pagina=159>

La nueva ley de Transparencia y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) permitieron una primera apertura a la información gubernamental. Los Estados siguieron el ejemplo de la Federación, sacaron sus propias leyes y establecieron sus institutos de transparencia estatal.

Pero, como suele suceder en estos casos, las burocracias rápidamente aprenden a darle la vuelta a este tipo de legislaciones que combaten la opacidad.

Las unidades de transparencia se volvieron cada vez más lentas y engorrosas. Además, en lugar de responder con claridad, empezaron a llenar a los solicitantes de papeles inútiles.¹²⁹

En el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) ha habido varios obstáculos y, visto desde distintos ángulos, el primero ha sido, quizá, la falta de ciudadanos, es decir, de solicitantes. Esta apatía en cierta forma es justificable pues quién iba a pensar que después de tantos años de negación gubernamental de la verdad, ahora sí se entrega la información. El escepticismo se entiende.

En segundo término se encuentran los propios servidores públicos. A ellos se les enseñó y se les dijo que la información era de su propiedad, y que, además, como siempre se ha dicho que la información es poder, tenían que mantenerla como reservada.

La mayor debilidad del instituto es el hecho de que forma parte de la Administración Pública, que es un organismo público descentralizado del gobierno federal. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) depende económicamente de la persona a quien vigila. Esto se puede prestar a situaciones incómodas; de ahí la relevancia de las reformas. Es urgente que para que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) funcione de mejor manera, obtenga su autonomía constitucional.

¹²⁹ Zuckermann, Leo. (2013). *Transparencia Putrefacta*. México: Diario Excelsior. Documento Web. [Activo: 5/Mayo/2013]. <http://www.excelsior.com.mx/leo-zuckermann/2013/02/11/883649>

No es lo mismo transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas; es necesaria su clarificación conceptual. A veces, en términos de lo que se dice en la calle, se establecen como sinónimos. Para que haya una mejor rendición de cuentas se debe entender que esto es algo distinto, pues su envergadura no debe limitarse sólo a la expedición de documentos; es necesaria la explicación de las razones de por qué se actúa de una forma determinada.

Así, los ciudadanos y las autoridades debemos estar conscientes de que para lograr esto no sólo es necesario hacer del conocimiento del ciudadano las facturas de gastos, sino el motivo de ese gasto, para evitar el uso de recursos de manera discrecional a favor de intereses personales.

En segundo lugar se debe voltear la mirada a la necesidad de un sistema de rendición de cuentas; pensar que para que disminuya la corrupción es necesario atacarla desde sus causas de origen, estar conscientes de que, no por detener a un servidor público se soluciona el problema, sin entender que ese servidor forma parte de un modelo sistémico de corrupción.

Para hacer valer la rendición de cuentas es necesario el establecimiento de sanciones. Una conducta que no se sanciona es una conducta que se repite; lo cual da lugar a la impunidad.

Sólo se alcanzará la rendición de cuentas cuando se llegue a tener un sistema con la capacidad de imponer sanciones reales, no sólo por el mal uso de los recursos públicos, sino por las malas decisiones tomadas.¹³⁰

Servicio Profesional de Carrera (SPC).

En los recursos humanos: El 10 de abril de 2003 se publicó en el Diario Oficial la Ley del Servicio Profesional de Carrera (SPC) de la Administración Pública Federal, que entró en vigor el 7 de octubre del mismo año. Con ello se cumplía una promesa de campaña que llenaba un importante vacío en la legislación y en la operación de la administración pública para lograr su indispensable profesionalización.

¹³⁰ Serrano Vaca, Selene. (2013). *La Rendición de Cuentas Implica Sanciones*. Entrevista a Trinidad Zaldívar, José Ángel. México: El Mundo del Abogado. Documento Web. [Activo: 5/Mayo/2013]. <http://elmundodelabogado.com/2013/jose-angel-trinidad-zaldivar/>

La ley se acompañó de la emisión de su reglamento en abril de 2004, y se asumió como una atribución directa de la Secretaría de la Función Pública (SFP), la que adoptó ese nombre a partir de la aparición de dicha ley. El Servicio Profesional de Carrera (SPC) se definió como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, con el fin de impulsar su desarrollo para beneficio de la sociedad con transparencia y apego a la legalidad.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera también introdujo elementos gerenciales, y recuperó algunos de los principios de la administración tradicional, al buscar la creación de un mecanismo que favoreciera el desempeño eficiente de los funcionarios y, sobre todo, por lo menos formalmente, su neutralidad política.

El sistema se diseñó para cubrir los niveles de director general, director y subdirector de área, jefe de departamento y funcionarios de enlace. Hay que decir, entonces, que la propuesta contenida en la ley no transformaba las bases de lo que podríamos llamar la estabilidad tradicional, al mantenerse la división del empleo entre trabajadores de base y de confianza y sin tocar la legislación laboral.

El Servicio Profesional de Carrera (SPC) se organizó en siete subsistemas que respondían a un diseño tradicional:

- a. El de planeación, que buscaba identificar las necesidades de contratación de las dependencias;
- b. El de ingreso, que regularía los procesos de reclutamiento y de selección de candidatos, así como los requisitos para incorporar aspirantes al sistema;
- c. El de desarrollo profesional, en el que cada funcionario podría trazar su plan de carrera, incluyendo movilidad y ascenso en la administración pública;
- d. El de capacitación y certificación de capacidades, que pretendía desarrollar herramientas que permitieran la profesionalización de los funcionarios;
- e. El del desempeño, enfocado en el establecimiento de mecanismos de medición y evaluación de los servidores públicos de carrera para ascensos, promociones, premios y estímulos;
- f. El de separación, con garantía de respeto y transparencia y;

- g. El de control y evaluación, dedicado a establecer mecanismos de vigilancia y corrección del propio sistema.¹³¹

En el caso mexicano, el modelo de carrera se experimentaría por primera vez, habiéndose logrado poner en vigor una norma general que regularía la carrera profesional de los funcionarios en el sector central de la Administración Federal, y habiéndose logrado también hacerla aprobar sin mayores resistencias en la Cámara de Diputados, puesto que la de origen fue la Cámara de Senadores. Tanto el Partido Revolucionario Institucional (PRI) como el Partido de la Revolución Democrática (PRD) terminaron aceptándola en la medida en que debilitaba el papel del Presidente de la República.

Tampoco enfrentó la oposición que la federación de sindicatos de burócratas, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al servicio de Estado (FSTSE) había manifestado en otros momentos en los que se quiso establecer un sistema de carrera para la función pública; primero, porque en el diseño del Servicio Profesional de Carrera (SPC) no se contemplaba el ingreso masivo del llamado personal de base y, luego, porque la Federación de Sindicatos de Trabajadores al servicio de Estado (FSTSE) atravesaba por un momento de debilidad interna debido al cuestionamiento de su liderazgo.

De manera por demás paradójica, la resistencia más fuerte se dio dentro del propio gobierno, ya que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) obstaculizó el proyecto al condicionar el apoyo presupuestal. Finalmente, se llegó a un arreglo por el cual la Secretaría de la Función Pública (SFP) asumiría la responsabilidad organizacional y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la presupuestal.

De hecho, una exigencia de esta última consistió en que, de manera paralela a su puesta en marcha, la nueva Unidad del Servicio Profesional sería responsable de recortar 15% del gasto administrativo de las dependencias y de suprimir 40 subsecretarías y decenas de direcciones generales, lo que le significó un importante desgaste, que más adelante le restaría fuerza para negociar los términos de la implementación del sistema de servicio profesional.

¹³¹ *Ley del Servicio Profesional de Carrera*. (2003). México: Diario Oficial de la Federación (DOF).

Se puede afirmar, entonces, que el Servicio Profesional de Carrera (SPC) presentó problemas desde su diseño y otros más que se fueron convirtiendo en serios obstáculos para su cabal implementación, como fue el caso de las deficientes pruebas y exámenes que se aplicaron para certificar a los funcionarios.

El sistema de servicio profesional de carrera puesto en marcha en México fue llamado así para evitar comprometerlo abiertamente con la posibilidad de que, al incorporarse los funcionarios, se les abriera la expectativa de hacer una “Carrera”, lo que significaría estabilidad pero no inamovilidad.

Al finalizar el sexenio del presidente Vicente Fox, el Servicio Profesional de Carrera (SPC) presentaba aspectos que denotaban su debilidad y sobre los que se pueden formular severos cuestionamientos.

En cuanto a sus resultados, puede decirse que, respecto a la cobertura, se señaló que cuando el sistema estuviera operando a toda su capacidad abarcaría cerca de 40,000 servidores públicos, lo que representa menos de 10% de los adscritos a la Administración Pública Federal Centralizada.

En el combate a la corrupción: La decisión última de la incorporación del funcionario es tomada después de la fase de entrevistas y por el jefe inmediato, lo que no la salva, como se señaló, de cierta dosis de discrecionalidad.¹³²

El proceso puede estar sujeto a sesgos. En efecto, algunos de los Directores Administrativos y de Recursos Humanos comentan que, en algunos casos, los exámenes se pueden adaptar a las características particulares de una persona, lo que limita con ello las posibilidades de reclutar a otros candidatos y daña la credibilidad del concepto de “Competencia Justa”.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF), ha identificado la necesidad de aclarar los criterios y los parámetros de evaluación para ingresar al Servicio Profesional de Carrera, y de permitir que la sociedad supervise el proceso de reclutamiento para hacerlo más transparente y aumentar así su credibilidad.

¹³² Pardo. (2007): 907-910.

Asimismo, un número creciente de concursos abiertos para llenar vacantes en el Servicio Profesional de Carrera se cancelan, y otro número considerable se declaran desiertos, lo que genera inquietudes acerca de su imparcialidad.¹³³

Asimismo cada reclutamiento se trata como una operación aislada y los candidatos deben proponerse para cada vacante. Otras desventajas del sistema son: quizá los mejores candidatos para un empleo no lo soliciten; los traslados entre Secretarías son difíciles, a menos que un candidato que reciba un empleo en otra Secretaría renuncie a su empleo actual a menudo se presentan muchas solicitudes de candidatos inadecuados para el puesto, lo que aumenta la carga administrativa, y el proceso de nombramiento con frecuencia se retrasa innecesariamente

El ingreso al sistema debería basarse en méritos jurídicos y sustantivos, pero las condiciones establecidas en la ley no contemplan un proceso de reclutamiento claro y dinámico. La flexibilidad del reclutamiento también está limitada por la falta de un Catálogo de Puestos del Servicio Profesional de Carrera.

Aunque el (SPC) se aplica a un número limitado de servidores públicos e instituciones, su cobertura comprende una amplia gama de especialidades profesionales (Ingenieros, Economistas, Abogados, Administradores, Profesiones técnicas, etcétera) en diferentes campos de políticas (Administración Pública, Economía, Comunicaciones, Transportes, Agricultura, etcétera) y estructuras burocráticas.

El actual Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal es rígido y no cumple con las necesidades del Servicio Profesional de Carrera.¹³⁴

¹³³ *Hacia Una Gestión Pública Más Efectiva y Dinámica en México.* (2011). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. OCDE. Pág. 181.

¹³⁴ OCDE (2011): 182, 183.

El desarrollo profesional de los servidores públicos en México aún no cuenta con una visión estratégica de largo plazo. La administración pública mexicana adolece de programas de instituciones de mediano y largo plazo que fortalezcan la formación de recursos humanos y profesionales. Lo que se requiere es un sistema para el desarrollo de capital humano profesional, responsable, de primer nivel vinculado a una administración pública transparente y dotada de eficiencia, que considere contextos y sea sensible a las necesidades particulares de cada dependencia.

El servicio público, como su nombre lo indica, es vocación, sentido de responsabilidad y honestidad. Se requiere que el servidor público sea productivo, creativo, con sentido de innovación, de reflexión, autocrítica de su quehacer; que sienta y sepa que lo que aporta conduce a soluciones que demanda el país.¹³⁵

Gobierno de Calidad

El gobierno de calidad se sustentó, en primer lugar, en la idea de que la “Calidad Total” en el gobierno significaba que éste fuera eficiente y efectivo, que contara con un modelo de dirección de calidad en un nivel de madurez confiable; en segundo lugar, que resultara también confiable en sus políticas, procesos y servicios, avalados por la certificación de sus sistemas en todas sus unidades administrativas con capacidad de autogestión; y, en tercer lugar, que fuera un gobierno con resultados tangibles, que evaluara permanentemente la gestión de los recursos y el impacto de sus proyectos y acciones.

Para impulsar este eje de la Agenda de Buen Gobierno (ABG), se señaló que se buscaba la transformación del gobierno en una institución competitiva y de “Clase Mundial”, lo que movió a la Oficina de Innovación Gubernamental (OIG) a desarrollar un Modelo de Calidad, Estratégico para la Innovación Gubernamental, cuyo objetivo era alcanzar metas de desarrollo económico, humano y social, así como fomentar el orden y el respeto.

¹³⁵ Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés. (1999). *Por un Gobierno con Resultados. El Servicio Civil de Carrera; Un Sistema Integral de Profesionalización, Evaluación y Desempeño de los Servidores Públicos en México*. Fondo de Cultura Económica FCE. Págs. 213, 214.

Este modelo se definió en función de cuatro factores:

- a. Desempeño económico, relacionado con la economía, comercio internacional, inversión extranjera, empleo y precios;
- b. Eficiencia gubernamental en las finanzas públicas, política fiscal, marco institucional, legislación comercial y educación;
- c. Eficiencia directiva vinculada a la productividad, mercado de trabajo, mercados financieros, prácticas directivas e impacto de la globalización y;
- d. Infraestructura básica, tecnológica, científica, para la calidad de vida y del sistema de valores.

Difícilmente una preocupación como la de la calidad en los procesos gubernamentales podría haber incidido en asuntos tan diversos y dispersos. De ahí que sus resultados también tuvieran alcances distintos, sin que de esto pueda derivarse el cumplimiento de los objetivos, y menos aún una sensible mejoría en el desempeño del gobierno.

A pesar de dificultades y obstáculos, se sentaron ciertas bases para ir gradualmente cambiando aunque sea de manera fragmentada; una nueva forma de asumir la responsabilidad y el desempeño de las tareas públicas, sin que se pueda decir todavía que estamos en presencia de un cambio de cultura organizacional.

Se reconocieron cambios en relación con algunas de las medidas de innovación, como el hecho de que se cuidó el presupuesto y hubo reducción de personal; la limitación de ciertos espacios eliminó la dispersión del personal y la reorganización espacial de los funcionarios fomentó la comunicación, la que empezó a realizarse vía electrónica, medida que se aplicó tanto para la cúspide como para la base de la pirámide administrativa.

Un punto a favor de la Innovación Gubernamental es que, en gran medida, los servidores públicos hayan estado de acuerdo en que sus principios orientadores resultaron pertinentes.

Además, la mayoría de ellos consideraron que el proceso de innovación propició cambios favorables en su dependencia.

En transparencia y rendición de cuentas: El sistema de carrera propuesto no ha servido aún para transformar la relación entre la administración y los ciudadanos, ni ha contribuido, por tanto, a su democratización. Faltó emprender una intensa campaña de concientización, a fin de que no sólo la ciudadanía pudiera aquilatar los beneficios de una función pública más profesional, sino también los propios funcionarios públicos.¹³⁶

¹³⁶ Pardo. (2007): 911, 912, 922, 923, 924.

2.5 Mejora de la Gestión Pública.

Con Felipe Calderón se utiliza el Presupuesto basado en Resultados para ordenar y dirigir las actividades de la Administración Pública.

En este sentido, se pueden identificar esfuerzos en los sucesivos programas implantados por las Administraciones Federales por lo menos durante las últimas tres décadas: “Planeación Democrática”, “Simplificación Administrativa”, “Modernización Administrativa”, “Agenda del Buen Gobierno”, a las cuales, se suma con Felipe Calderón, el Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG).

La mejora se define como el cambio de un estadio a otro más ventajoso respecto del que se tenía. Por otra parte, entendemos la gestión pública como el conjunto de acciones o diligencias para el logro de objetivos y metas previamente definidos en torno a los asuntos concernientes al espacio público, al interés general: el de todos.

Esto significa que cada nueva propuesta de mejora de la gestión pública debe contener elementos que induzcan avances, a fin de posibilitar un servicio más eficiente y eficaz, más cercano a las expectativas de la ciudadanía. Por ello, en un ámbito democrático, la mejora de la gestión debe estar fundada en la corresponsabilidad gobierno-sociedad.

Corresponde a la Secretaría de la Función Pública (SFP) ejecutar las acciones medulares del Programa, tales como: definir la política y los objetivos de mejora de la gestión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; emitir la normatividad necesaria para la operación del Programa; establecer incentivos no económicos y promover ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) los incentivos de carácter económico para compensar y estimular el buen desempeño de las instituciones y de los servidores públicos; informar periódicamente al Titular del Ejecutivo Federal sobre los avances y resultados de la ejecución de este Programa, así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la Cámara de Diputados, para efectos del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); coordinar la implementación del Programa.

Aprobar los Proyectos Integrales de Mejora de la Gestión de las instituciones y la integración de los Grupos Técnicos; evaluar, el desempeño institucional, emitir los reportes institucionales anuales, y realizar las mejoras y ajustes periódicos a los módulos, componentes, áreas y sistemas del Programa Mejora de la Gestión (PMG).

En las funciones descritas es posible identificar propósito, normas, programa, estructura, procedimientos de ejecución y evaluación, que son los componentes de una política pública; la cual, si bien es de aplicación al interior de las instituciones del Gobierno Federal.

Para considerarla exitosa, sus resultados deberán impactar en el cumplimiento de los fines del Estado: la estabilidad y paz social, expresada en libertades, seguridad y soberanía; el bienestar general, caracterizado por posibilitar a cada individuo la consecución de sus satisfactores para una vida digna, y el desarrollo sustentable, que habrá de dar viabilidad del país, a favor de la sociedad.¹³⁷

En transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción y en torno a la importancia de los recursos humanos:

Es posible distinguir diversas estrategias novedosas para modernizar la función pública con Felipe Calderón:

La primera es el Presupuesto basado en Resultados (PbR), que tiene como propósito evaluar el impacto del gasto público.

La segunda es el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), para evaluar los logros de los programas gubernamentales y de las políticas públicas.

La tercera es el Programa Especial de Mejoramiento de la Gestión 2008-2012, aprobado en octubre de 2008, para evaluar el desempeño de las instituciones y los funcionarios.

¹³⁷ Castelazo, José R. (2008). *Mejora de la Gestión Pública*. RAP Revista de Administración Pública No. 117 Nueva Época. México: Instituto Nacional de Administración Pública INAP, A.C. Septiembre-Diciembre. Vol. XLII. No. 3. Págs. 11, 12.

El Programa de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 (PMG) fue elaborado en dos fases, una primera versión aparece en el 2007 –con la denominación de Programa de Mejoramiento de la Gestión– con sus objetivos, estrategias y operación del programa, que incluso incluye una propuesta de sistema de incentivos para los funcionarios públicos que participen en las acciones establecidas.

La segunda versión –que se considera la propuesta de modernización oficial– es la que aprueba el Presidente Felipe Calderón en el mes de noviembre de 2008.¹³⁸

El Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública 2008-2012 (PMG) elaborado por la Secretaría de la Función Pública (SFP), constituye la estrategia del gobierno del Presidente Felipe Calderón para transformar al gobierno federal. “La evaluación en este enfoque está orientada hacia la mejora y no solamente como un elemento de apoyo al control, sus resultados serán un insumo del Programa de Mejora de la Gestión, para promover las transformaciones estructurales necesarias en la Administración Pública Federal.”¹³⁹

En el combate a la corrupción: No obstante, se observa una falta de compromiso real para consolidar el servicio profesional de carrera y la vuelta a un sistema “mixto” de “necesidades” y “botín”.

En relación a la estrategia de un Presupuesto basado en Resultados (PbR), mediante un nuevo Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) impulsado por la SHCP, se coloca nuevamente al presupuesto como la herramienta ordenadora de las actividades realizadas en la Administración Pública Federal.

La experiencia alcanzada por los países que cobijaron la Nueva Gestión Pública partió del hecho de que, sólo a través del control de la Tesorería vía los presupuestos públicos, eran posibles cambios en el aparato administrativo.

¹³⁸ Sánchez González, José Juan. (2010). *Nuevas Visiones del Servicio Público. La propuesta de Modernización Administrativa del Gobierno de Felipe Calderón*. RAP Revista de Administración Pública No. 123. Nueva Época. Septiembre - Diciembre. Vol. XLV. No. 3 .México: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP. A.C. Págs. 36, 42.

¹³⁹ *Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública Federal (2008-2012)*. (2008). Gobierno Federal. México: Secretaría de la Función Pública SFP. Pág. 9.

Sin embargo, el caso mexicano muestra una serie de debilidades potenciales, que podría afectar el éxito futuro de la estrategia de evaluación.

Se trata de la integración vertical y la integración horizontal.

- Un problema es el de la integración vertical, debido a que la evaluación en México se ha centrado principalmente en el fortalecimiento de los programas y organizaciones públicas –el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) se centra en el análisis de programas–, pero una débil integración vertical puede hacer que la evaluación sea limitada y no se reconozca de forma clara el desempeño agregado del gobierno. Asimismo, la falta de concatenación entre niveles de evaluación provoca que no se pueda identificar adecuadamente las causas por las que no se alcanzan los objetivos de gobierno.
- Algo similar ocurre en términos de la integración horizontal. En la vertiente de evaluación de programas del SED, se mantiene una lógica centrada en la organización que opera el programa y no se han robustecido mecanismos de evaluación que incorporen la lógica interorganizacional, bajo la cual muchas políticas y programas públicos operan en la realidad, entre dependencias federales.

En transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción y recursos humanos:

La Secretaría de la Función Pública (SFP) –por medio del Programa Mejora de la Gestión PMG– no tiene como propósito fundamental la racionalización del gasto público por medio de la modificación presupuestal, sino la mejora de los sistemas de gestión internos de las dependencias gubernamentales.

Estos procesos de modernización y mejora administrativa podrían implicar, en un primer momento, un mayor gasto en aquellas organizaciones con los niveles más bajos de desempeño. Esta situación entra en contradicción con los objetivos de reducción del gasto en aquellas áreas que presentan los peores niveles de desempeño.

De esta forma, durante la operación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es muy posible esperar que, si no se establecen mecanismos de coordinación y comunicación adecuados entre las dos dependencias globalizadoras –Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP y Secretaría de la función Pública SFP–, uno de los objetivos se vea subordinado al otro, restringiendo con esto la capacidad y riqueza de las evaluaciones que se realicen.

Otro problema es que los instrumentos de evaluación que se han implementado en México en los últimos años no han venido acompañados de otro tipo de estrategias (sistemas de incentivos, ordenamientos legales *ad hoc*)¹⁴⁰ que faciliten el proceso de aprendizaje organizacional que asegure el uso de la información generada en las evaluaciones.¹⁴¹

La evaluación del desempeño y resultados, para que sea una herramienta efectiva y útil para mejorar la toma de decisiones, requiere de una dinámica en constante evolución, tanto desde los órganos controladores (Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP y Secretaría de la función Pública SFP), como en las entidades y dependencias que lo implementan. Si la expectativa es que en el corto plazo se contará con una batería de indicadores discretos que permitirán evaluar al sector público, se habrá comenzado por el lado equivocado.¹⁴²

En los recursos humanos: En primer lugar, no pudo consolidarse (en cuanto a las expectativas más ambiciosas) un sistema de evaluación integral del desempeño. Tanto la evaluación institucional, como la individual, no lograron aportar información útil para todos los decisores y los caminos que siguieron fueron la mayor parte de las veces paralelos, pero no articulados.

¹⁴⁰ *Ad hoc*: literalmente 'para esto'. Para referirse a lo que se dice o hace solo para un fin determinado. Adecuado, apropiado, dispuesto especialmente para un fin. Real Academia Española. (2013). Diccionario de la Lengua Española. Vigésimo Segunda Edición. Documento Web. [Activo:7/Mayo/2013]. <http://lema.rae.es/drae/?val=ad%20hoc>

¹⁴¹ Sánchez González. *La propuesta de Modernización Administrativa del Gobierno de Felipe Calderón*. (2010): 47-49.

¹⁴² Arellano Gault, D., Lepone W. y Coronilla Cruz E. (2007). “*La Importancia del Aprendizaje en los Sistemas de Evaluación del Desempeño: Lecciones de Dos Programas de Combate a la Pobreza*”. No. 3. México: Revista Buen Gobierno. Pág. 38.

En segundo lugar, la evolución del desempeño de los servidores públicos fue relegada –en la práctica– a un nivel de simple control y estuvo limitada en recursos, aún los necesarios para su propio control y evaluación. Por último, tal situación derivó en la desviación del sentido original de la evaluación del desempeño (mejora y desarrollo) hacia una reorientación más rutinaria y elemental (de premio y castigo), aún no del todo acotada.

En el combate a la corrupción: se diseñaron indicadores basados en las atribuciones funcionales (institucionales e individuales) más que con miras a dar atención a la agenda pública. Se requieren diagnósticos confiables para determinar las áreas estratégicas y tener claridad respecto a cuáles son realmente los desafíos. Se debe superar el nivel de análisis de cadenas causales e ir más allá, hacia la solución estratégica.¹⁴³

En los recursos humanos: Las principales críticas a la evaluación del desempeño de México apuntan hacia la indiferencia frente a la diversidad de marcos organizacionales en los cuales se puede efectuar la evaluación, y hacia la no consideración de factores como las motivaciones individuales, las capacidades y el tipo de relación (a través de la organización formal e informal) existente entre evaluador y evaluado. De esta forma, las opiniones sobre la validez y la importancia de un sistema coherente e integrado de evaluación de desempeño, así como sobre su peso en los resultados y en la productividad, se ha dividido tanto a nivel académico como a nivel institucional.

Uno de los principales problemas de la evaluación de desempeño reside en el hecho frecuente de medir y evaluar desempeños, sin preocuparse por identificar qué los motiva y determina. Se estudian consecuencias sin una efectiva preocupación en la determinación de sus causas. Se analizan resultados, pero no se recurre al estudio de su génesis.

Los sistemas de evaluación del desempeño se deben adecuar no sólo a diferentes contextos, sino también a los modelos y estilos de gestión, así como a la cultura organizacional.¹⁴⁴

¹⁴³ Muñoz García, A. (2007). *“Hacia Una Gestión Pública Orientada al Desempeño en México: ¿Qué Podemos Aprender de la Experiencia Internacional?”*. No. 3. México: Revista Buen Gobierno. Págs. 68, 84.

¹⁴⁴ Madureira, C. (2002). *La Evaluación del Desempeño en el Contexto de la Administración Pública: Una Revisión Sobre la Doctrina*. Caracas: Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. Reforma y Democracia. No.23. Págs. 1-3.

En transparencia y rendición de cuentas: en términos del uso que el ciudadano le pueda dar a la evaluación, tampoco se han desarrollado los sistemas de transparencia pertinentes que permitan a la ciudadanía un acceso sencillo y ágil a la información generada por las evaluaciones de los diferentes programas.

A diferencia del caso mexicano, otros países -Reino Unido, Estados Unidos- han establecido políticas exitosas de acercamiento de dicha información a la ciudadanía, no sólo con el fin de fortalecer la rendición de cuentas vertical, sino para que estos agentes puedan tomar decisiones en aquellos aspectos que puedan ser de su interés, o para que conozcan el desempeño de ciertos programas de los que son beneficiarios.¹⁴⁵

En el combate a la corrupción: En un nivel organizacional se observa cómo las dependencias gubernamentales siguen concibiendo la evaluación como un tema de control legal.

Esto se ha hecho particularmente latente en el caso de las evaluaciones externas, en las que los responsables de la operación de los distintos programas sujetos a reglas de operación establecen dos posibles estrategias.

Por un lado, bloquean sistemáticamente el acceso a la información a los evaluadores con el fin de evitar que sus programas sean evaluados negativamente y, con esto, puedan recibir un castigo en términos presupuestales o legales.

Por otra parte, también pueden tomar una postura de “maquillaje” de la operación del programa con el fin de que los resultados sean satisfactorios y, con esto, eviten algún tipo de sanción.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Sánchez González. (2010). La Propuesta de Modernización Administrativa de Felipe Calderón: 50.

¹⁴⁶ González Gómez, Javier. (2008). "Mejora de la Gestión Pública". *La Mejora de la Gestión y el Enfoque Hacia Resultados en el Ámbito Internacional: ¿Qué hacer? ¿Hacia Dónde Ir? ¿Cómo Actuar?* RAP Revista de Administración Pública No. 117 Nueva Época. Septiembre - Diciembre. Vol. XLII. No. 3. México: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP. A.C. Pág. 46.

El problema del uso de la evaluación para la toma de decisiones radica también en un nivel político. En última instancia los responsables de aprobar, el Presupuesto basado en Resultados son los diputados.

Si los legisladores no utilizan la información presentada en este tipo de documentos, o si no existe un sistema de incentivos que los induzca a tomar en cuenta los resultados de desempeño, todo el esfuerzo y dinero empleado para alinear los objetivos de gasto a una nueva racionalidad corre el riesgo de ser desperdiciado.

Esto no sugiere que la aprobación presupuestal se sujete solamente a criterios técnicos de desempeño. Una opinión en ese sentido además de ser ingenua sería poco deseable.

El presupuesto, más que otro instrumento gubernamental, siempre está sujeto a discusiones políticas y negociaciones de intereses partidistas. Sin embargo, la información generada por la evaluación puede brindar un insumo importante que favorezca un cambio en el proceso deliberativo y en las discusiones parlamentarias.¹⁴⁷

¹⁴⁷ González Gómez. (2008): 47.

CAPÍTULO III.

EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS EN MÉXICO.

Aquí se explica qué es el presupuesto Basado en Resultados permitiendo conocer su forma de operar, se presenta el marco teórico que fundamenta esta investigación, el método aplicado, la forma que se implementa el presupuesto en nuestro país desde el año 2007, y las experiencias internacionales que son un aporte importante para enriquecer a nuestra administración en un enfoque hacia resultados.

3.1. ¿Qué es el Presupuesto Basado en Resultados?

Si bien existen muchos documentos que tratan sobre la Gestión por Resultados, no hay una definición única. En la literatura en español es común encontrar un uso indistinto de conceptos, como control de gestión, gestión del desempeño, gestión por resultados, gestión para resultados, gestión por objetivos, evaluación del desempeño, evaluación de resultados.

Se trata, por tanto, de un concepto de uso, interpretación y definición muy amplio. La heterogeneidad de la expresión y del concepto también se observa en su aplicación operativa; los países implementan la Gestión por Resultados según su propia perspectiva.¹⁴⁸

La Gestión para Resultados es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones.¹⁴⁹

Cabe reflexionar previamente sobre lo que significa un “resultado” en el ámbito de la administración pública. Desde un punto de vista semántico, el resultado es el efecto y consecuencia de cualquier acción.

¹⁴⁸ *Modelo Abierto de Gestión Para Resultados en el Sector Público.* (2007). Banco Interamericano de Desarrollo BID. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. Pág. 9.

¹⁴⁹ *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público.* (2007): 18.

Así, el resultado de un ajuste presupuestario será el grado de aproximación que se alcance entre ingresos y gastos. En un plan de reducción de personal, será la disminución que se consiga en el número de empleados. En la gestión, tanto pública como privada, toda acción realizada en cualquier nivel y sobre cualquier situación o factor, produce un resultado.

La Gestión por Resultados toma en cuenta esta premisa en la medida en que busca que las acciones públicas logren un buen o el mejor resultado. Desde el punto de vista estratégico de la administración de empresas, resultado es la creación de mayor valor para el accionista.

Esta acepción puede trasladarse a la administración pública. Señalando que el resultado que busca un gobierno es la maximización de la creación de valor público, es imprescindible aclarar qué se entiende por valor público.

El valor público se crea cuando se realizan actividades capaces de aportar respuestas efectivas y útiles a necesidades o demandas que:

- Sean políticamente deseables como consecuencia de un proceso de legitimación democrática;
- Su propiedad sea colectiva, caracterizando así su naturaleza pública;
- Requieran la generación de cambios sociales (resultados) que modifiquen ciertos aspectos del conjunto de la sociedad o de algunos grupos específicos reconocidos como destinatarios legítimos de bienes públicos.

Estas condiciones plantean considerables dificultades, sin duda muy superiores a las que enfrenta la gestión empresarial centrada exclusivamente en la generación de excedente económico, y ayudan a precisar el objeto de trabajo al que debe prestar atención la Gestión por Resultados en el ámbito público.

Éste puede resumirse como el proceso que asegure la creación de valor público, siempre en el contexto de un régimen democrático, única garantía de que el valor identificado como deseable sea realmente público.

Son relevantes tanto el Plan (definición de los objetivos de gobierno) como el Presupuesto (asignación de recursos al proceso de creación de valor). Sin embargo, no es posible obtener resultados sin el concurso de todos estos factores y otros relacionados con la administración pública.

Los objetivos de la Gestión por Resultados son:

- Ofrecer a los responsables de la administración pública los elementos de información, conocimiento e intervención que les permitan controlar y optimizar el proceso de creación de valor a fin de alcanzar el mejor resultado posible respecto a lo que se espera de la acción del gobierno.
- Contribuir a mejorar la capacidad de las autoridades y de los organismos públicos para que puedan rendir cuentas y así permitir que la ciudadanía, los órganos de control y la comunidad internacional puedan evaluar su gestión.
- Contribuir a la asignación descentralizada de objetivos y responsabilidades, y a la evaluación del desempeño de quienes ejerzan funciones directivas, con su correspondiente manejo de incentivos y sanciones.¹⁵⁰

A continuación se presenta en un cuadro, la ubicación y significado del Presupuesto Basado en Resultados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Por otra parte, para contar con una valoración integral se evaluará la satisfacción de los ciudadanos en los procesos de la gestión pública y en la entrega de los servicios.

¹⁵⁰ Modelo Abierto de Gestión Para Resultados en el Sector Público. (2007): 13, 14.

Plan Nacional de Desarrollo. (PND)	Eje 5. Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable. Democracia Efectiva. 5.4 Eficacia y Eficiencia Gubernamental.
Objetivo 4.	Mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos.
Estrategia 4.4 y 4.5.	Aquí se explica qué es, y en qué consiste el Presupuesto Basado en Resultados.
Estrategia 4.4.	<p>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. El uso transparente, eficaz y eficiente de los recursos públicos es una demanda fundamental de la sociedad y un requisito indispensable para garantizar el logro de las prioridades de gobierno.</p> <p>Resulta impostergable contar con un sistema que garantice que los recursos públicos cumplan de forma plena y permanente con los fines para los cuales han sido destinados y que la ciudadanía reciba, con toda oportunidad, sus beneficios y resultados. Ya no basta con saber en qué se emplean los recursos públicos, sino también qué es lo que se logra con esos fondos y a quiénes benefician.</p> <p>Por ello, 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.</p> <p>El Presupuesto Basado en Resultados consiste en:</p> <p>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. Este instrumento genera incentivos para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal enfoquen su gestión a la obtención de los resultados comprometidos, ya que los recursos se asignan en el presupuesto tomando en consideración la evaluación de los resultados alcanzados.</p>
Estrategia 4.5.	<p>Evaluar el desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población.</p> <p>Para asignar los recursos públicos bajo el enfoque de Presupuesto Basado en Resultados, se requiere de un mecanismo de evaluación objetiva, participativa y transparente de los programas de gobierno que contribuya a orientar las asignaciones presupuestarias a partir de los resultados y la eficacia de los propios programas. Asimismo, se necesita una evaluación permanente del funcionamiento y resultados de las instituciones que permita que el sector público eleve sustancialmente su productividad y modernice procesos específicos. Para ello, se rediseñará e implementará un nuevo sistema de evaluación del desempeño basado en indicadores que evalúen los programas del gobierno en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad.</p>

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo. (PND). (2007). México: Presidencia de la República. Págs. 288, 289.

3.2. Antecedentes y Método.

Aquí se muestra el marco teórico de la investigación y el método utilizado a lo largo de la investigación.

Presupuestar, nace con los egipcios, antes de Cristo, que hacían estimaciones para pronosticar los resultados de sus cosechas de trigo con el objeto de prevenir los años de escasez; los romanos estimaban las posibilidades de pago de los pueblos conquistados para exigirles el tributo correspondiente.¹⁵¹

Las previsiones presupuestarias, nacen de la Carta Magna, que los nobles ingleses hicieron firmar y promulgar al Rey Juan sin Tierra en 1215. Originalmente la autorización se refirió solamente a un aspecto parcial de lo que hoy comprende un presupuesto (recursos), posteriormente se agregó el capítulo de gastos, porque pronto se arribó a la conclusión de que el problema no se limitaba sólo a las exacciones¹⁵² del soberano, sino más bien a los despilfarros en que incurra la Corte. Las autorizaciones presupuestarias comprendieron los capítulos de gastos y recursos, con lo que se asentaron los recursos y las bases de esta institución universal que poco a poco se ha ido incorporando a las prácticas políticas de todos los Estados.¹⁵³

La tesorería del Estado medieval era manejada por el máximo jerarca, que no tenía obligación de rendir cuentas al pueblo sobre el manejo de los fondos del Estado, ya que además, sus súbditos carecían de derechos ante el monarca. Los intentos de establecer la revisión de la cuenta del gasto público en las leyes fueron rechazados.¹⁵⁴

¹⁵¹ *Presupuestos I y II*. Facultad de Contaduría y Administración. Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia. SUAyED. México: Universidad Nacional Autónoma de México UNAM. Documento Web. [Activo 4/Abril/2013]. <http://fcasua.contad.unam.mx/apuntes/interiores/docs/98/8/presupuestos.pdf> Pág. 4.

¹⁵² *Exacción*: Acción y efecto de exigir impuestos, prestaciones, multas, deudas, etc. Real Academia Española. (RAE). Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Segunda Edición. Documento Web. [Activo 4/Abril/2013] <http://lema.rae.es/drae/?val=exacci%C3%B3n>

¹⁵³ *Enciclopedia Jurídica Omeba* (1986), Tomo XXIII, Driskill, S.A. Buenos Aires: Argentina. Nota 4. Pág. 49.

¹⁵⁴ *Enciclopedia Jurídica Omeba*. (1986): 51.

El Poder Real era considerado propietario feudal de los impuestos, pudiendo disponer de ellos a su entera voluntad sin tener que rendir cuentas, justificándose con el argumento de que tenía la obligación de guardar el secreto de la caja del Estado.

El Presupuesto aparece en los tiempos modernos, coincidiendo en la época constitucional.

En el periodo que los alemanes llaman del ordenamiento social gentilicio, el patrimonio del rey es el que atiende a todos los gastos necesarios para el cumplimiento de los deberes del rey, que reconcentra en sus manos todos los poderes; y los gastos que exigían el servicio militar y la administración de justicia, los cuales eran sometidos individualmente por cada ciudadano que solicitada aquél o pedía ésta.

En Francia y en España, los reyes debieron obtener el consentimiento de sus vasallos para establecer los impuestos y que las Cortes reclamaron la vigilancia en el empleo de las rentas que los reyes sometieron a órganos establecidos por ellos mismos.¹⁵⁵

En Inglaterra aparece la idea del presupuesto en el siglo XVII; y en Francia la Asamblea Constituyente de 1789 estableció ciertos principios que si no contienen toda la teoría del presupuesto, formulan algunas de sus leyes esenciales; pero no se decretaron ni formaron verdaderos presupuestos.

Existían programas financieros irregularmente presentados al igual que su seguimiento, propuestos por los ministros a la autoridad real, para ilustrar a ésta, pero sin limitar el ejercicio de sus prerrogativas soberanas en la materia.¹⁵⁶

¹⁵⁵ *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americano. Tomo XLVII.* Espasa Calpe, S.A. Madrid, España. Pág. 298.

¹⁵⁶ *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americano. Nota 9:* 300.

Los gobiernos, conmovidos por la revolución francesa, las guerras y las conquistas napoleónicas, debieron recurrir al pueblo para procurarse los medios con que sostener la lucha por la libertad e independencia nacional y el aumento de los gastos públicos, se hizo indispensable calcular de año en año las entradas y las salidas en el Tesoro, buscando su equilibrio, llegó a ser principio fundamental para que los representantes de la nación tuviesen el derecho de aprobar y regular los ingresos y gastos del Estado mediante una ley especial, comenzándose a contraponer a determinados gastos ocurrentes en todos los presupuestos, determinados ingresos.¹⁵⁷

La Revolución Francesa se generó por causas financieras basadas en déficits presupuestales que fueron el motivo de la convocación de los Estados Generales.

Estos déficits fueron el mal crónico de la monarquía y principal causa de la revolución, que fue considerablemente agravado por la independencia de los Estados Unidos de América en 1776, en la cual los franceses tuvieron participación política, a partir de ese momento el equilibrio de las finanzas de la monarquía quedó definitivamente comprometido.

La obra financiera de la revolución francesa es fiel reflejo de las ideas políticas que empezaron a manifestarse desde los últimos años de la monarquía de Luis XIV con Montesquieu, para continuar con Voltaire, Rousseau, etc.¹⁵⁸

En el siglo XIX se considera al Estado como una forma de cooperación social más elevada destinada a lograr algo más complejo que la protección de los derechos privados.

Francisco Nitti, señala que las causas de la transformación de este siglo son:

- a) Constitucionalismo de los Estados;
- b) La acción de los Parlamentos, cuya historia se remonta a Francia en el siglo XVIII y a Inglaterra en el siglo XVII;
- c) Procesos de Industrialización del primer tercio del siglo XIX y la formación de organismos obreros y su organización con fuerza para ejercer sus derechos;
- d) Partidos liberales en contra del cobro de impuestos al consumo y sobre todo partidos socialistas.

¹⁵⁷ Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americano: 302.

¹⁵⁸ Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americano: 307.

Además de lo anterior se necesita agregar los gastos para cubrir las necesidades que requiere el Estado, derivados de la organización de las nuevas atribuciones que se le asignan en el campo económico, por el crecimiento de las deudas públicas derivadas de las causas mencionadas y de las guerras constantes que se suscitan.¹⁵⁹

Todo esto ha sido la causa de que el Estado se vea en la necesidad de exigir a los particulares el pago de impuestos o empréstitos,¹⁶⁰ para allegarse de dinero y esto da pie a la existencia de finanzas públicas, como una ciencia económica autónoma.

Luis Felipe Canudas Orezza, sostiene que los primeros en establecer las atribuciones a los pueblos de participar en el gasto público, fueron los Estados de la Democracia Constitucional. El Poder Legislativo tiene la facultad de revisar el gasto público y de aprobar el ejercicio presupuestario, otorgando así, plena validez a la actividad financiera del Ejecutivo.¹⁶¹

Todo presupuesto debe vincularse a la totalidad del proceso de planeación nacional. Recibe la influencia de los mismos procesos sociales, económicos y políticos que afectan la conducción de los asuntos públicos. En este sentido, es posible identificar la instrumentación de reformas presupuestales en Estados Unidos, las cuales resultan de singular importancia por la influencia determinante que tuvieron sobre los países del bloque occidental, entre ellos, México.¹⁶²

Desde el punto de vista técnico, la palabra presupuesto deriva del francés antiguo bougette o bolsa. Dicha acepción intentó perfeccionarse posteriormente en el idioma inglés con el término budget de uso común y que se traduce en nuestro idioma como: presupuesto.¹⁶³

¹⁵⁹ Flores Zavala, Ernesto. (1986). *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*. México: Editorial Porrúa. 27ª ed. Págs. 8-10.

¹⁶⁰ *Empréstito*: Préstamo que toma el Estado o una corporación o empresa, especialmente cuando está representado por títulos negociables o al portador. Real Academia Española. (RAE). Diccionario de la Lengua Española Vigésima Segunda Edición. Documento Web. [Activo:4/Abril/2013] <http://lema.rae.es/drae/?val=empr%C3%A9stitos>

¹⁶¹ Faya Viesca, Jacinto. (1998). *Finanzas Públicas*. México: Ed. Porrúa 4ª Edición. Pág. 252.

¹⁶² Rosas Arceo, Alfredo. (1992). *La Crisis Fiscal del Presupuesto Público en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Págs. 179, 180.

¹⁶³ Burbano Ruiz, Jorge E. (2005). *Presupuestos: Enfoque de Gestión, Planeación y Control de Recursos*. (3ª. ed.). Colombia: Ed. Mc Graw - Hill Interamericana. Pág. 3.

Definición Presupuesto.

Presupuesto: es el cálculo y balance previos de los gastos e ingresos del Estado y otras corporaciones públicas, que debe contener la expresión detallada de dichos gastos y de los ingresos previstos para cubrirlos durante un periodo determinado, generalmente un año.¹⁶⁴

Presupuesto: es el cálculo anticipado del costo de una obra y también de los gastos o ingresos de una empresa o colectividad.¹⁶⁵

Los aspectos fiscales de los presupuestos son los que han ameritado la mayor atención por parte de las administraciones públicas. En casi todos los gobiernos se ha considerado que el presupuesto es un instrumento financiero y contable, en el cual se presentan y revisan los cálculos estimativos de las erogaciones, en función de recursos económicos. Las solicitudes se fundan en el propósito detallado de los desembolsos y se tabulan las partidas requeridas para un renglón administrativo. El mérito de las solicitudes se juzga a la luz de comparaciones de los desembolsos anteriores. Durante la época de los controles fiscales, se consideraba el equilibrio anual del presupuesto como principio fundamental de una política fiscal sólida.

Estados Unidos brinda un aporte muy importante en materia de teoría presupuestaria, que se presenta a continuación:

La Comisión "Taft", en su informe de 1912, en Estados Unidos, se opuso enérgicamente a las asignaciones o aplicaciones denominadas. "propósitos del gasto" y recomendó clasificar los desembolsos en unidades y dependencias del organismo, en tipos de trabajos, en clases de gastos y en métodos de financiamiento.¹⁶⁶

La Oficina de Investigación Municipal, al implantar las bases para los presupuestos de la ciudad de Nueva York, en 1917, propuso que se distinguiera entre la finalidad de los presupuestos y las asignaciones, así como entre los tipos de clasificaciones convenientes para cada una.

¹⁶⁴ *Diccionario Enciclopédico UTEHA*. (1953). México: Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana. Pág. 774.

¹⁶⁵ Cásares, J. (1959). *Diccionario Ideológico de la Lengua Española*. Real Academia Española. Ed. Gustavo Gili. S.A. Pág. 677.

¹⁶⁶ Rosas Arceo. (1992):180, 181.

Las asignaciones deberían usarse como controles estatutarios sobre los gastos, en tanto que los presupuestos se considerarían como instrumentos de planificación y de publicidad. La Oficina recomendó que se implantaran "programas de trabajo", que presentaran una relación o análisis detallado de cada función o trámite.

Este fue un concepto trascendental del presupuesto; contenía un sistema presupuestal de propósitos múltiples, del tipo que existe hoy en los sistemas de planeación, programación, presupuestos y cuadros de operaciones.¹⁶⁷

La enumeración detallada de objetos se consideró deseable, porque dada un uso a toda la maquinaria de control que se había establecido y también permitía llegar a un grado de perfección mucho más alto que hasta en ese entonces se había alcanzado en la manera de presupuestar.

Con la introducción del presupuesto por **objeto del gasto** la ciudad de Nueva York se encontró con una triple clasificación de los gastos:

1) Por unidades organizativas; 2) por funciones, y 3) por objeto.

En cierto sentido, la Oficina de Investigación Municipal estaba esforzándose por crear un sistema presupuestal que sirviera a los múltiples propósitos de presupuestar simultáneamente. Según la oficina, la inclusión de datos más variados y detallados en el presupuesto era una tendencia saludable; se atendería a todos los propósitos y el público tendría un cuadro más completo del gasto gubernamental. De este modo, la oficina desde el principio pidió una clasificación de costos, de "tantas maneras diferentes como historias haya que contar".¹⁶⁸

Los controles por objeto del gasto, pronto adquirieron importancia como disuasivo indispensable contra el peculado administrativo. Se lograrían mejorar los efectos adversos de las clasificaciones múltiples, fortaleciendo los procesos de planeación y de administración.

¹⁶⁷ Rosas Arceo. (1992):181.

¹⁶⁸ Shafritz, Jay M. y Hide, Albert C. (1999). *Clásicos de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica FCE. Pág. 452.

La oficina postuló una distinción fundamental entre los propósitos de los presupuestos y las asignaciones, y entre los tipos de clasificación apropiadas para cada una. Un acto de asignación tiene un solo propósito: poner un límite a la cantidad de obligaciones en que se puede incurrir y la cantidad de pagarés que se pueden girar para pagar por servicios personales, abastos, etc. La única clasificación importante de las partidas de asignación es, por tanto, de acuerdo con las personas a quienes se han dado cuentas de cheques y con las clases de cosas que se comprarán.¹⁶⁹

El enfoque del objeto del gasto, gozaba de general aprobación, así, los especialistas en presupuestos se concentraron casi por completo en las formas y las descripciones fácticas de los procedimientos reales y los recomendados.¹⁷⁰

El Presupuesto Federal se colocó en un nivel de control, de objeto del gasto. La Oficina del Presupuesto sólo se preocupaba por los asuntos más humildes y rutinarios del gobierno.

En contraste con los funcionarios de gabinete, no se interesa por cuestiones de política, salvo las de economía y eficiencia. Esta distinción embonaba limpiamente en las clasificaciones de objeto que ofrecían una firme base contable para la conducción rutinaria de los asuntos del gobierno, pero ninguna información sobre las implicaciones del gasto público.¹⁷¹

A principio de la década de los veinte, el enfoque presupuestal hacia el "**objeto de gasto**" se hallaba muy extendido.

La generación fundadora, que formuló presupuestos, se concretó a perfeccionar este punto de vista orientándolo hacia el control; esta época se caracterizó tanto por la obsesión a favor de las formas y descripciones de hechos reales, como por la recomendación de procedimientos.¹⁷²

¹⁶⁹ Clásicos de la Administración Pública. (1999): 453.

¹⁷⁰ Clásicos de la Administración Pública. (1999): 454.

¹⁷¹ Clásicos de la Administración Pública. (1999): 455.

¹⁷² Rosas Arceo. (1992):181.

El rápido crecimiento de las actividades y gastos del gobierno hizo más difícil y costoso que los funcionarios centrales siguieran la pista a la mirada de objetos del presupuesto.

Con la expansión, los fragmentos y piezas en que se dividieron los **objetos de gasto** se volvieron cada vez menos significativos, en tanto que la acumulación de las actividades desempeñadas cobraba mayor importancia.

El aumento de actividades y de gastos también señaló cambios radicales de la función del sistema presupuestario. Mientras el gobierno fuese considerado "un mal necesario" y casi no se reconociera del valor social del gasto público, la principal función del presupuesto sería frenar los gastos.

Como se consideraba que los productos tenían valor limitado y fijo, era lógico emplear el presupuesto para poner un control central a los insumos. No obstante, cuando la obra y las realizaciones de las oficinas públicas llegaron a considerarse benéficas, la tarea de preparar y ejercer el presupuesto se redefinió como la administración eficiente de recursos fiscales y organizativos para lograr beneficios.¹⁷³

En la década de 1930 a 1939, el Bureau of the Budget (Oficina del Presupuesto) se traslada de la Secretaría del Tesoro a una oficina de nueva creación —la oficina ejecutiva del presidente—, lo cual significó un cambio importante en el enfoque federal hacia los presupuestos, desviándolos de la organización controladora hacia la administrativa.

El movimiento a favor de la administración científica históricamente vinculada a la administración pública, también aceleró la adopción de procedimientos presupuestales para valorar y mejorar la labor administrativa. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la orientación administrativa se asentó firmemente en todos los órdenes menos en uno, el de los presupuestos federales.

¹⁷³ Clásicos de la Administración Pública. (1999): 456.

En 1949 la Comisión Hoover pidió que se modificaran las clasificaciones del presupuesto para que estuviesen acordes con la orientación administrativa. La Comisión usa por primera vez el término de "rendimientos" (resultados).

Los presupuestos de rendimientos poseen una fuerte orientación administrativa; su objetivo principal es ayudar a los administradores en su valoración de la eficiencia en el trabajo de las unidades operadoras.¹⁷⁴

La Comisión Hoover recomendó que todo el concepto presupuestario del Gobierno Federal se modificara mediante la adopción de un presupuesto basado en funciones, actividades y proyectos. Para dar la sensación de novedad, la Comisión dio un nuevo nombre, **Presupuesto por Desempeño**.¹⁷⁵

El presupuesto de desempeño está orientado hacia la administración; su principal afán es ayudar a los administradores a evaluar la eficiencia del trabajo de unidades en acción

- i. Poniendo las categorías del presupuesto en términos funcionales.
- ii. Haciendo mediciones de costo-trabajo, para facilitar el desempeño eficiente de actividades prescritas.

Por lo general, su método es particularista: la reducción de datos de costo-trabajo en unidades discretas y fáciles de medir. El **presupuesto por desempeño** deriva su mentalidad y gran parte de su técnica, de la contabilidad de costos y de la administración científica.¹⁷⁶

En **presupuesto por desempeño** se describe la presupuestación como un "arma de la administración", y el presupuesto como un "programa de trabajo".

La Comisión Hoover declaró que "lo más importante al presupuestar es la labor de servicio que se debe realizar, y lo que costará ese trabajo o servicio". En el **presupuesto por desempeño**, el trabajo y las actividades se tratan virtualmente como fines en sí mismos.¹⁷⁷

¹⁷⁴ Rosas Arceo. (1992):181, 182.

¹⁷⁵ Clásicos de la Administración Pública. (1999): 457.

¹⁷⁶ Clásicos de la Administración Pública. (1999): 459.

¹⁷⁷ Clásicos de la Administración Pública. (1999): 460.

La presupuestación por desempeño generó toda una multitud de exploraciones de la medición costo-trabajo. Las más utilizadas pero menos útiles fueron las estadísticas detalladas de la carga de trabajo, compiladas por administradores para justificar sus solicitudes de fondos adicionales.¹⁷⁸

En cuanto a los **Presupuestos por Programas** (Planear, Programar, Presupuestar). En inglés (Planned Programme Budgeting) Uno de los principales objetivos del PPB es convertir la rutina anual de preparar un presupuesto en una evaluación y una formulación conscientes de las futuras metas y políticas. La administración abarca la programación de objetivos aprobados en proyectos y actividades específicos, el diseño de unidades organizativas para llevar al cabo los programas aprobados y el reclutamiento de personal para estas actividades y la procuración de los recursos necesarios.¹⁷⁹

El PPB propone la supremacía de la función planificadora, sin embargo, se esfuerza por lograr un sistema presupuestario de propósitos múltiples que preste la atención adecuada y necesaria a las áreas de control y administración. Aun en su etapa embrionaria, el PPB propone la creación de matices para la conversión de datos, de un marco de planeación a uno de administración y control, y viceversa.¹⁸⁰

PPB está orientado hacia la planeación; su objetivo principal es racionalizar la política ofreciendo:

- i. Datos sobre los costos y beneficios de las diversas maneras de alcanzar los objetivos públicos propuestos y;
- ii. Mediciones del producto para facilitar el alcance efectivo de los objetivos elegidos.

Como recurso de política, la presupuestación por programas se aparta de los sencillos modelos administrativos de eficiencia en que el objetivo es fijo y la cantidad de insumos y productos se ajusta a una relación óptima.

¹⁷⁸ Clásicos de la Administración Pública. (1999): 463.

¹⁷⁹ Clásicos de la Administración Pública. (1999): 445.

¹⁸⁰ Clásicos de la Administración Pública. (1999): 449.

En el PPB, el objetivo mismo es variable; un análisis puede conducir a un nuevo planteamiento de objetivos. Para permitir que quienes formulan el presupuesto evalúen los costos y beneficios de diversas opciones de costos, la presupuestación por programas enfoca las sumas de gastos acumulados.

Los detalles sólo entran en juego cuando contribuyen a un análisis del total (el sistema), o de intercambios marginales entre propuestas en competencia. En este enfoque macroanalítico se hace hincapié en la generalidad y en agrupar datos en categorías que permitan hacer comparaciones entre diversas mezclas de gastos.¹⁸¹

En el PPB, la presupuestación es un proceso de asignación entre solicitudes competitivas y el presupuesto es una declaración de política. En la presupuestación por programas, se considera que trabajo y servicio son aspectos intermedios: el proceso de convertir los recursos en resultados.

En un ensayo de la Rand Corporation en 1954, David Novick definió programa como la suma de los pasos y actividades interdependientes que, participan en el logro de un objetivo especificado. Por consiguiente, el programa es el objetivo final, y se le desarrolla o se presupuesta, en función de todos los elementos necesarios para su ejecución.¹⁸²

Las clasificaciones de programas están relacionadas en forma vital con la creación y aplicación de políticas mediante la asignación de los recursos públicos, se ocupa del propósito del trabajo (cuáles actividades se deberán autorizar).

El argumento en favor de los PPB se basa en la suposición de que la forma en que se clasifica y utiliza la información gobierna las acciones de los creadores del presupuesto y que, a la inversa, las alteraciones en la forma producirán los deseados cambios de conducta.¹⁸³

¹⁸¹ Clásicos de la Administración Pública. (1999): 459.

¹⁸² Clásicos de la Administración Pública. (1999): 460, 461.

¹⁸³ Clásicos de la Administración Pública. (1999): 471.

El PPB aspira a crear un medio diferente para la selección de opciones. El PPB define su misión en términos de objetivos y propósitos presupuestarios: ¿A dónde deseamos ir?, ¿Qué hacemos para llegar allí?¹⁸⁴

Posteriormente el PPB fue desarrollado y perfeccionado por la Administración Central y Municipal de Estados Unidos: una de sus aplicaciones más conocidas fue, el programa de Defensa de los Estados Unidos en 1963, bajo la responsabilidad de Robert Macnamara, que se extendió a toda la administración pública norteamericana a partir de 1965 en el gobierno de Lyndon B. Johnson. En la actualidad algunos gobiernos la siguen utilizando ya que les ha permitido el desarrollo de planes, programas y proyectos.

Representa un enfoque informático que permite escoger los programas que optimizan los criterios: costo-beneficio/costo/eficacia/costo-efectividad/costo e impacto. Permite mostrar en el tiempo real el avance de los programas mediante el monitoreo, seguimiento y acompañamiento, con el fin de reorientarlos de acuerdo con los propósitos establecidos; las correcciones necesarias se introducen ya sea por variación de las prioridades o del entorno de la realidad trabajada.

Presupuesto Base Cero o ZBB.

Los Presupuestos Base Cero (PBC) (en inglés Zero Base Budgeting. ZBB) aparecieron por primera vez en un artículo de Peter A Pyhrr. Publicado en el número de noviembre-diciembre de 1970 de Harvard Business Review. El término de presupuesto base cero fue usado por el ex presidente Jimmy Carter quien, con Pyhrr, implementó el proceso cuando era gobernador del estado de Georgia y lo aplicó parcialmente en el gobierno federal.

Sin embargo, el proceso se desarrolló Texas Instruments, en la industria y en otros tipos de organización, en Estados Unidos y otros países, con buenos resultados.

Hasta el momento este instrumento ha sido clave para la toma de decisiones por parte de los directivos en muchas organizaciones del mundo, en las cuales aún presenta resultados satisfactorios.

¹⁸⁴ Clásicos de la Administración Pública. (1999): 472.

Pyhrr definió el Presupuestos Base Cero (PBC) o Zero Base Budgeting. ZBB, como un proceso presupuestario que requiere que cada uno de los directivos justifique todas las solicitudes de fondos. Cada uno de ellos debe demostrar que los gastos y costos que propone son realmente necesarios. Para esto hay que identificar todas las actividades que se realizan en la organización y evaluarlas por medio de un análisis sistemático para ordenarlas de acuerdo con su importancia.¹⁸⁵

El Presupuesto Base Cero es una técnica presupuestal mediante la cual se revalúan cada año todos los programas y gastos, siempre a partir de cero, como si fuera la primera operación de la empresa.

Es decir, se olvida el pasado para planea el futuro con plena conciencia de que cada partida es indispensable y que su importe está soportado y justificado de manera íntegra.

La Presupuestación Base Cero es un proceso que estructura analíticamente (por capas, niveles o estratos) y que permite a la dirección tomar decisiones sobre la eficiente asignación de recursos a los sectores de mayor rendimiento.¹⁸⁶

Paquetes de Decisión.

Dados a conocer por Peter A. Pyhr en su obra El Presupuesto Base Cero por medio de Paquetes de Decisión. Es un procedimiento en donde se identifican y categorizan las actividades existentes y nuevas en una compañía, por medio de un estudio de costo-beneficio, con el objeto de asignar los recursos disponibles en espera de la decisión favorable o desfavorable.

Al jerarquizar las actividades se presentan alternativas que describen, sus ventajas e inconvenientes, costos y beneficios, metas y objetivos que se pretenden y las posibles consecuencias si no se aprueba la actividad.

¹⁸⁵ Burbano Ruiz. (2005): 367-369.

¹⁸⁶ Paniagua Bravo, Víctor M. (1992). *Sistema de Control Presupuestario*. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, IMCP. México: 4ª ed. Pág. 122.

Por lo tanto, al efectuar la clasificación se produce una eliminación mutua entre aquellos paquetes que presentan diversas alternativas para una misma actividad, pues se elige la mejor y se excluyen las restantes, etapa en la cual los costos representan una importante base de decisión para el ejecutivo que tiene la facultad última de aprobación.

Este proceso de redefinición de prioridades, basado en las propuestas de los gerentes de departamento, es una labor de equipo, que se realiza mediante reuniones enfocadas en:

- Coordinar las prioridades de las unidades de decisión.
- Estudiar y evaluar el costo-beneficio de cada opción.
- Asignar adecuadamente los recursos disponibles.

Jerarquizar los paquetes o unidades significa:

- Estudiar los costos y beneficios de las diversas alternativas.
- Clasificarlos en orden de mayor a menor beneficio.
- Identificar y evaluar por nivel de gastos.
- Otorgar prioridad a la optimización de los beneficios.

Este proceso se puede aplicar a toda actividad, operación o función tanto de las actividades comerciales como industriales o de servicio, en tanto se pueda determinar su costo-beneficio.¹⁸⁷

El importante destacar que, el presupuesto no es un mecanismo aislado y ajeno al funcionamiento de la economía de la sociedad y de la vida de una nación.

Tampoco se considera un instrumento puramente administrativo y contable.

¹⁸⁷ Cárdenas y Nápoles, Raúl Andrés. (2002). *Presupuestos Teoría y Práctica*. México: Ed. McGraw - Hill Interamericana. Págs. 107, 108.

Hoy el presupuesto es, una herramienta política, en cuanto expresa decisiones gubernamentales en transacciones concretas y resultados propuestos, y contribuye a ejecutarlas a través del ejercicio del poder; es un instrumento de planificación en cuanto contiene metas que cumplir con determinados medios además, es un instrumento de administración en tanto que debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar planes y programas.¹⁸⁸

Los objetivos del presupuesto público son tanto políticos como administrativos. El presupuesto es mucho más que un documento financiero; representa un proceso por medio del cual se formulan normas, políticas, al mismo tiempo que se ponen en marcha programas de acción pública y se implantan controles, legislativos y administrativos.¹⁸⁹

Para que el funcionamiento del presupuesto tenga un sentido práctico, homogéneo y permita su implantación, se requiere de congruencia en las acciones de la Administración Pública Federal, y aquí radica el principio del concepto "Presupuesto por Programas". En México esta técnica se desarrolló a partir de 1975, y se aplicó a las acciones de la Administración Pública Federal, dentro de los sistemas de regulación global.¹⁹⁰

Las características que se han subrayado al respecto son las siguientes:

- a. Estructuración de programas que funcionan como guías básicas de acción. La clave es el manejo del presupuesto a base de programas específicos y no en función de partidas de gastos o subsidios. Se define una imagen-objetivo que se pretenda alcanzar mediante una estrategia, es decir, no interesa lo que el gobierno adquiere sino lo que realiza;
- b. Es un instrumento que permite identificar, en forma clara y objetiva, cuáles son las prioridades para el gasto público, que se ha convertido en una herramienta eficaz para la toma de decisiones, a través de la selección de alternativas y el cumplimiento de objetivos y metas de los planes a mediano y largo plazo;
- c. Esta técnica se basa en la definición clara de los objetivos y metas de cada programa, así como de las unidades encargadas de llevarlas a cabo;

¹⁸⁸ Rosas Arceo. (1992):183.

¹⁸⁹ Rosas Arceo. (1992):179.

¹⁹⁰ Rosas Arceo. (1992):192, 193.

- d. Se ha constituido en la planeación a corto plazo, a través de los planes a mediano y largo plazo;

Esta técnica es un instrumento político, en la medida en que adopta las decisiones políticas que el sector debe realizar. Sus acciones deben ser planificadas y expresadas en un Plan.

Se podría decir que este programa es también un plan a corto plazo; es contable, es un instrumento de medición de los costos y programas para realizar una acción planificada. El presupuesto por programas tiene por objetivo coadyuvar a la incorporación de criterios racionales e instrumentos adecuados, para la programación, la realización y la evaluación de actividades, que corresponden a cada función establecida.¹⁹¹

El 14 de diciembre de 1960 veinte países desarrollados suscribieron en París, Francia, el tratado internacional que dio origen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El propósito de esta organización consiste en proveer políticas tendientes a contribuir a una sana expansión económica de los países miembros y en los no miembros en vías de desarrollo, manteniendo la estabilidad financiera.

Una manera de alcanzar los objetivos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es a través del ejercicio eficiente de los recursos económicos de cada país. Si los gobiernos de los Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) cuentan con la rectoría económica de su país (como sucede en México), las políticas públicas tendrían que enfocarse en dichos fines para dar cumplimiento a los propósitos de la organización internacional. Actualmente 31 Estados conforman la organización y contribuyen con sus experiencias al desarrollo económico de los demás miembros, así como de otras naciones interesadas en la materia. México se une a la OCDE en el año de 1994.

¹⁹¹ Delgado Garza, Salvador. (1987). *Enfoque Interdisciplinario de la Planeación y el Presupuesto*. Anexos Varios. México.

De los aspectos que ha fomentado este organismo internacional, resaltan el estudio y promoción de mecanismos para obtener resultados mediante el ejercicio eficiente de los recursos públicos, sujetándose a las políticas del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en los términos del “Performance Budgeting in OECD countries”, publicado el 17 de septiembre de 2007.

Entre los países de la OCDE que han compartido sus experiencias en materia de Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y Presupuesto basado en Resultados (PbR) con México, se encuentran el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Canadá, los Estados Unidos de América, Nueva Zelanda y Chile.¹⁹²

La relación que existe entre buen gobierno y mejores resultados económicos y sociales es cada vez más reconocida. La transparencia --- apertura con respecto a las intenciones, formulación e instrumentación de la política pública --- es un elemento clave del buen gobierno. El presupuesto es el documento de política pública más importante con el que cuenta un gobierno ya que es ahí donde se plasman, de manera muy concreta, los objetivos e instrumentos de la política pública.¹⁹³

El gasto público, a diferencia del privado, debe realizarse de acuerdo con las disposiciones expresas en una ley, normalmente la Ley de Presupuesto. La autorización de los gastos por ley constituye, el más importante principio de la democracia política: significa la constitucionalización del derecho popular para que los representantes del pueblo legislen en materia de gastos públicos y de exacciones para financiarlos. Por ello, esta ley ha sido denominada la "Ley de las Leyes".

¹⁹² Lozano Díez, José Antonio, De Rosenzweig M. Francisco. *La Transparencia y Acceso a la Información Pública como Herramientas del Presupuesto basado en Resultados*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (SHCP). Documento Web. [Activo: 11/Abril/2011].

http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Transparencia_PbR_02072012.pdf Pág. 2.

¹⁹³ “Las Mejores Prácticas de la OCDE para la Transparencia Presupuestaria” (“*OECD Best Practices for Budget Transparency*”) *OECD Journal on Budgeting* 1(3). (2002). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE. Documento Web. [Activo:11/Abril/2013].

<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesSpanish.pdf> Pág. 3.

Desde otro punto de vista, el requisito constitucional acerca de que los gastos y recursos deben aprobarse por ley antes de realizarlos, coincide con la concepción del presupuesto como un plan de gobierno. En efecto: el hecho de que los recursos disponibles son siempre menores que los gastos que se quisieran realizar, determina la necesidad de establecer anticipadamente cuáles de estos han de ser satisfechos. Por ello, el presupuesto comienza por definirse como un plan de gastos. Pero si se piensa que casi toda medida de gobierno se traduce en un gasto, se concluye que el presupuesto es, un plan de gobierno elevado a la categoría de ley, para un periodo determinado (casi siempre es de un año).

El Presupuesto forma parte de un programa político porque la decisión de cuáles gastos se ha de realizar y cuáles se han de posponer, o no realizar en absoluto, es siempre de carácter político en donde actores diversos como los Diputados, Senadores, Presidente de la República, Presidentes Municipales, entre otros, manifiestan sus intereses y necesidades procurando siempre que exista un consenso que legalice y legitime sus acciones para el beneficio de la ciudadanía.

El poder político debe determinar qué es necesario para el pleno funcionamiento de la administración pública: aunque para lograr obtener un conocimiento óptimo, es preciso recopilar, organizar y analizar la información administrativa, cuantitativa y cualitativa, de manera sistemática, a fin de derramar luces sobre las consecuencias de la asignación adecuada o errónea de los recursos públicos.¹⁹⁴

Los Presupuestos del Sector Público.

Los Presupuestos del Sector Público cuantifican los recursos que requieren los gastos de funcionamiento, la inversión y el servicio de la deuda pública de los organismos y las entidades oficiales.

¹⁹⁴ Rosas Arceo. (1992): 177, 179.

Al efectuar los estimativos presupuestales se contemplan variables como la remuneración de los funcionarios que laboran en instituciones de gobierno, los gastos de funcionamiento de las entidades estatales, la inversión en proyectos de apoyo a la iniciativa privada, (puentes, termoeléctricas, sistema portuario, centros de acopio, vías de comunicación etc.), la realización de obras de interés social (centros de salud, escuelas) y la amortización de los compromisos ante la banca internacional.¹⁹⁵

En esta investigación el Enfoque Cualitativo es utilizado porque se basa en métodos de recolección de datos sin medición numérica, como las descripciones y las observaciones.

¹⁹⁵ Burbano Ruiz. (2005): 23.

3.3. Cómo se Implementa el Presupuesto Basado en Resultados en la Administración Pública Mexicana.

Con el fin de evaluar los resultados del ejercicio de los recursos, así como el asignar los recursos para los ejercicios posteriores con base en indicadores estratégicos y de gestión, en mayo de 2008 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Reforma al Artículo 134 de la Constitución Política.¹⁹⁶

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos en sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos.¹⁹⁷

El Gobierno Federal ha incorporado mejoras en el proceso presupuestario con base en los mecanismos del Presupuesto basado en Resultados implantados durante 2007 y 2008, bajo la coordinación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de la Secretaría de Función Pública (SFP) y del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

El Presupuesto basado en Resultados (PbR) relaciona los objetivos y los programas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 con los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) y sus programas presupuestarios, además de vincular las asignaciones con el destino final de los recursos públicos.

¹⁹⁶ *Trimestre Fiscal 3 No. 90.* (2009). Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. INDETEC. México. Documento Web. [Activo: 28/Mar./2013].

<http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/Trimestre90.pdf> Pág. 6.

¹⁹⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Documento Web. [Activo: 28/Mar./2013] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> Pág. 106.

Ello permite valorar los alcances del desempeño de las instituciones respecto a las políticas públicas y el desarrollo nacional, además de fortalecer los programas prioritarios y estratégicos con base en una mejor calidad del gasto público y rendición de cuentas.¹⁹⁸

El Presupuesto basado en Resultados (PbR) se constituye como el instrumento metodológico y el modelo de cultura organizacional cuyo objetivo es que los recursos públicos se asignen prioritariamente a los programas que generan más beneficios a la población y sean ejecutadas correcciones en el diseño de aquéllos que no están funcionando correctamente.

Un presupuesto con enfoque en el logro de resultados consiste en que los órganos públicos establezcan de manera puntual los objetivos que se alcanzarán con los recursos que se asignen a sus respectivos programas y que el grado de consecución de dichos objetivos pueda ser efectivamente confirmado mediante el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Éste último, permite la valoración objetiva del desempeño de los programas y las políticas públicas a través del seguimiento y verificación del cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores estratégicos y de gestión para:

- Conocer los resultados del ejercicio de los recursos y el impacto social de los programas
- Identificar la eficacia, eficiencia, economía y calidad del gasto, y
- Procurar una mayor productividad de los procesos gubernamentales.

Lo anterior, con el objeto de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público, y promover una adecuada rendición de cuentas.¹⁹⁹

¹⁹⁸ *Quinto Informe de Ejecución 2011. Eje 5. Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable. Democracia Efectiva. 5.4 Eficacia y Eficiencia Gubernamental.* (2007). Plan Nacional de Desarrollo. (PND). México: Presidencia de la República. Documento Web.[Activo:27/Mar./2013].

http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/QuintoInformeEjecucion/5_4.pdf Pág. 740.

¹⁹⁹ *Conceptualización Gestión por Resultados (GpR), Presupuesto basado en Resultados (PbR), Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).* (Julio 2012). México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Documento Web. [Activo: 28/Mar.2013].

http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx

En la actualidad, el Presupuesto basado en Resultados (PbR) busca orientar eficientemente la cantidad provista de bienes y servicios públicos mediante la asignación de recursos a los programas que sean pertinentes y estratégicos para obtener los resultados esperados.

Para ello, el Presupuesto basado en Resultados (PbR):

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

La serie de reformas previó que, a partir de entonces, los gobiernos de nivel federal, local y municipal también se adecuen al nuevo marco legal, de tal forma que ellos deban:

- Administrar los recursos públicos bajo principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, con enfoque en los resultados.
- Evaluar los resultados del ejercicio de dichos recursos, propiciando que éstos se asignen tomando en cuenta los resultados alcanzados.
- Contar con sus propias instancias de evaluación independiente, distinta a los órganos de fiscalización (gobiernos federal y local).
- Evaluar el gasto federalizado (recursos federales transferidos a gobiernos locales) según lo previsto por la legislación federal, sin perjuicio de que las instancias locales realicen las evaluaciones.

- Armonizar la contabilidad gubernamental, mediante la presentación homogénea de información en todos los órdenes de gobierno.
- Realizar las reformas legales que sean necesarias para implementar la reforma constitucional en un plazo de un año.
- La aplicación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) en todos los órdenes de gobierno se orienta a mejorar la calidad en el gasto; sin embargo, para que dicha estrategia pública funcione, es necesario buscar la congruencia entre los objetivos y las metas del país –como un ente que evoluciona constantemente– y adecuar el papel que desempeña el gobierno en esta nueva realidad. Por primera vez se cuenta con una visión de largo plazo (hacia el 2030) para el establecimiento de objetivos y metas, dentro de la que se establecieron aquéllas para el período presidencial 2006-2012 y que, por mandato de Ley, se plasman en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).
- En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se ha convertido en el eje total de la planificación y la programación de nuestro país, por lo que, para que el Presupuesto basado en Resultados (PbR) funcione, debe existir coherencia entre los procesos presupuestarios y la estructura programática.

Bajo esa premisa, la Presidencia de la República, la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) coordinan la alineación de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), los programas sectoriales y el presupuesto.

Con base en esos ejes, se determinan los objetivos nacionales, las metas y las estrategias que rigen la acción del gobierno.

Con dicha alineación se busca que la Administración Pública Federal funcione en un marco que refleje una marcada congruencia entre las funciones realizadas en el gobierno, los recursos que gasta y los objetivos y metas que se pretende lograr.²⁰⁰

Los programas presupuestarios anuales se rigen por los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contenido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas que derivan del mismo.

La definición de los programas presupuestarios, para efectos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), tomará en consideración dos aspectos:

- Su alineación a los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), a los programas derivados de éste y a los propios de las dependencias y entidades; y
- La asignación de recursos, que debe reflejar la importancia relativa de los programas en la estrategia de desarrollo nacional y su consistencia con el avance en el cumplimiento de metas de los objetivos.

Se han implementado mejoras al proceso presupuestario que permiten fortalecer y reflejar el vínculo de los programas presupuestarios con los objetivos de la planeación nacional; identificar de forma más efectiva el destino final del gasto público y aplicar distintos instrumentos metodológicos para orientar el quehacer público hacia el logro de resultados.

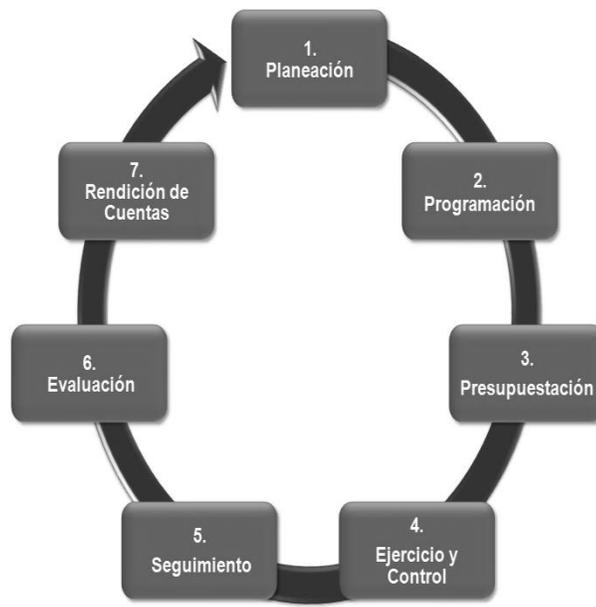
Este conjunto de mejoras requiere la participación coordinada de las áreas responsables de políticas gubernamentales y programas, con las de planeación, programación, presupuesto, seguimiento y evaluación.²⁰¹

²⁰⁰ Pérez-Jácome, Friscione Dionisio A. *Presupuesto basado en Resultados: Origen y Aplicación en México*. Documento Web. Activo [1/Abril/2013].

http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf Págs. 4, 5.

²⁰¹ *Programación y Presupuestación*. (2011). México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (SHCP). Documento Web. [Activo: 1/Abril/2013].

http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/progra_presupuestacion/Paginas/intro.aspx



El Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y su relación con el Proceso Presupuestario.

Para lograr la alineación de dichos objetivos y metas, desde 2008 se procedió a modificar la estructura programática del presupuesto en México. Entre las diversas modificaciones es necesario destacar dos: la categoría “programa presupuestario” y la definición de “actividad institucional”.

Por una parte, los programas presupuestarios permiten identificar directamente los programas y actividades específicos de cada dependencia o entidad, las unidades responsables que participan de la ejecución de los mismos y los recursos presupuestarios asignados a tal efecto.

Por otra parte, la actividad institucional permite identificar los objetivos que los ejecutores de gasto persiguen a través de las acciones que realizan (por ejemplo: carreteras eficientes, seguras y suficientes; educación básica de calidad, y bosques saludables, protegidos y crecientes). Así, se buscó fortalecer la vinculación de la planificación nacional con las actividades y programas específicos que se ejecuta.

Con ello no solamente se alineó el presupuesto con los objetivos de mediano y largo plazo, sino que también se buscó mantener la congruencia de los objetivos y metas del gobierno con el trabajo que éste realiza día a día. De igual forma, se ha buscado que el Presupuesto basado en Resultados (PbR) se convierta en una herramienta de retroalimentación de los ejecutores del gasto en todos los niveles. Los resultados de las evaluaciones realizadas con base en los indicadores pueden inducir modificaciones en las asignaciones de recursos por parte de los ejecutores de gasto. Incluso, es posible observar casos en que las evaluaciones permitirán realizar ajustes durante el ejercicio fiscal, sin que necesariamente haya que esperar a que transcurra un año para poder hacer una adecuación en los recursos públicos basado en el logro de objetivos de un programa.

De esta forma, el proceso presupuestario se ha orientado al logro de resultados mediante la vinculación de sus etapas y de los resultados obtenidos en cada una de éstas.

En consecuencia, se hace indispensable la participación coordinada, en un mismo equipo de trabajo, de las áreas responsables de las políticas públicas y los programas, con las de planificación, programación, presupuesto, seguimiento y evaluación.²⁰²

Se muestra a continuación una explicación que describe en qué consiste cada etapa del proceso presupuestario:

1.- Planeación.

Implica la alineación de los objetivos de cada programa o política con las prioridades nacionales. Tiene como principio la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.²⁰³

²⁰² Pérez-Jácome Friscione, Dionisio A. *Presupuesto basado en Resultados: Origen y Aplicación en México*. Documentos de Consulta. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Documento Web. [Activo: 1/Abril/2013].

http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf Págs. 12, 13.

²⁰³ *1. Planeación - Proceso Presupuestario*. (2013). Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Documento Web. [Activo:10/Abril/2013]

<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=52&group=Acceso&page=1.%20Planeaci%C3%B3n%20-%20Proceso%20Presupuestario>

2.- Programación.

En esta etapa se establecen la estructura de la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos (PPEF) definiendo los programas presupuestarios que llevará a cabo la Administración Pública Federal, a partir de información estratégica. Concluye cuando se envía el Paquete Económico al Congreso de la Unión para su discusión y aprobación.²⁰⁴

3.- Presupuestación.

Para determinar el destino de los recursos públicos, el Gobierno Federal hace un presupuesto anual (el Presupuesto de Egresos de la Federación) que refleja cuáles son las necesidades más importantes del país y cómo distribuir los recursos entre ellas.

La Cámara de Diputados discute y aprueba el Presupuesto de Egresos para publicarse en el Diario Oficial de la Federación.²⁰⁵

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.²⁰⁶

²⁰⁴ 2. *Programación - Proceso Presupuestario*. (2013). Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Documento Web. [Activo: 10/Abril/2013]. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=53&group=Acceso&page=2.%20Programaci%C3%B3n%20-%20Proceso%20Presupuestario>

²⁰⁵ 3. *Presupuestación - Proceso Presupuestario*. (2013). Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Documento Web. [Activo: 10/Abril/2013]. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=54&group=Acceso&page=3.%20Presupuestaci%C3%B3n%20-%20Proceso%20Presupuestario>

²⁰⁶ 4. *Ejercicio y Control - Proceso Presupuestario*. (2013). Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Documento Web. [Activo: 10/Abril/2013]. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=57&group=Acceso&page=4.%20Ejercicio%20y%20Control%20-%20Proceso%20Presupuestario>

5.- Seguimiento.

La importancia del seguimiento es proporcionar información sobre el avance observado en las metas de los indicadores y sobre el ejercicio de los recursos asignados a los programas, lo que apoya la ejecución de las medidas pertinentes para el cumplimiento de los objetivos y el logro de los resultados o impactos previstos.

De este modo, permite valorar las estrategias de instrumentación de los programas, a fin de adecuarlas oportunamente a las circunstancias cambiantes del ejercicio presupuestario y contribuir a la toma de decisiones con información de calidad para la asignación y reasignación del gasto.²⁰⁷

6.- Evaluación.

¿Quién Evalúa?

La evaluación externa es realizada por expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en la Gestión para Resultados (GpR), el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Estos expertos son contratados por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal de conformidad con la normatividad en materia de adquisiciones.

¿Para qué se evalúa?

La estimación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o políticas en curso o concluidos, se efectúa con el propósito de determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, la eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad de éstos, aportando información creíble y útil sobre los resultados obtenidos, que permita mejorar el proceso de toma de decisiones.

²⁰⁷ 5. *Seguimiento*. (2013). México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (SHCP). Documento Web. [Activo: 10/Abril/2013]. http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/seguimiento/Paginas/intro.aspx

¿Qué se espera de las evaluaciones?

Proporcionar a los responsables de la administración de los programas presupuestarios los elementos sustentados que permitan llevar a cabo acciones encaminadas a mejorar el desempeño de los mismos; así como una apreciación informada acerca de su orientación hacia el logro de resultados.

PAE (Programa Anual de Evaluación).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) establecerán conjuntamente un Programa Anual de Evaluación (PAE) en el que a partir de los diversos tipos de evaluación determinarán qué evaluaciones se llevarán a cabo o comenzarán cada año y a qué programas aplicarán.

Seguimiento a las evaluaciones realizadas.

Las dependencias y entidades deberán dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas federales derivados de las evaluaciones realizadas.

Difusión de las evaluaciones y resultados.

Las dependencias y entidades deberán dar a conocer de forma permanente los resultados de todas las evaluaciones externas de sus programas federales.²⁰⁸

Tipos de evaluación.

Se consideran varios tipos, de acuerdo con los propósitos de la información a obtener y de las decisiones a tomar.

- I. Evaluación de Programas Federales: las que se aplican a cada programa, las cuales se dividen en:

²⁰⁸ *Evaluación*. (2011). México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (SHCP). Documento Web. [Activo: 10/Abril/2013]. http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/evaluacion/Paginas/intro.aspx

Evaluación de Diseño: analiza la justificación de la creación de un programa, identifica la vinculación con la planeación sectorial y nacional, analiza la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable e identifica posibles elementos complementarios con otros programas federales.

Evaluación de Consistencia y Resultados: analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados.

Evaluación de Indicadores: analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados.

Evaluación de Procesos: analiza mediante trabajo de campo en el programa si lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión.

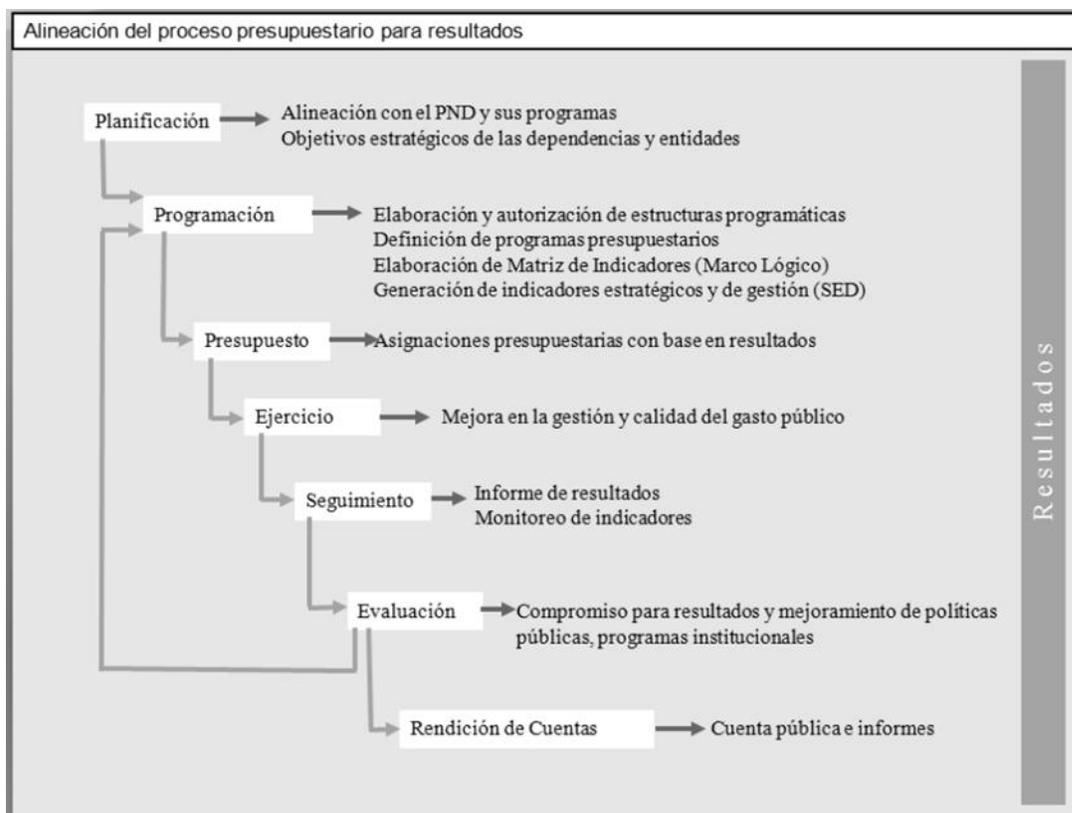
Evaluación de Impacto: identifica con metodologías rigurosas si hubo cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal.

Evaluación Específica: aquellas evaluaciones que se enfocan en aspectos específicos de un programa y que se realizarán mediante trabajo de gabinete y/o de campo.

II. Evaluaciones Estratégicas: las cuales se aplican a un programa o conjunto de programas en tanto a las estrategias de políticas e instituciones.²⁰⁹

A continuación se presenta en el cuadro siguiente, el ciclo anual del Presupuesto basado en Resultados.

²⁰⁹ *Tipos de Evaluación.* (2012). Transparencia Presupuestaria. Observatorio del Gasto. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Documento Web. [Activo: 10/Abril/2013]. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=8&group=Sistema%20de%20Evaluaci%C3%B3n%20del%20Desempe%C3%B1o&page=Conceptos>



Fuente: Pérez-Jácome, Friscione. Presupuesto basado en Resultados: Origen y Aplicación en México. Documento Web. [Activo: 1/Abril/2013].

http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf Pág. 13.

Una estrategia pública como el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) no puede lograr su fin último si no cuenta con el aparato adecuado para su correcta administración. En el caso de México, la evaluación de los resultados involucra diversos actores.

La coordinación de la operación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) corre a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Cada instancia cuenta con un ámbito específico de competencia dentro del Sistema de Evaluación del desempeño (SED).

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), es la instancia evaluadora de los programas en materia de desarrollo social. En el resto de los programas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es la coordinadora.

En lo que hace a los indicadores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) valida los indicadores estratégicos (resultados y productos), mientras la Secretaría de la Función Pública (SFP), lo hace con los indicadores de gestión (calidad de procesos y servicios públicos).²¹⁰

La Secretaría de la Función Pública (SFP), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), los evaluadores externos y los testigos sociales son los encargados de evaluar la gestión pública en México; cada una de ellos tiene un ámbito y alcance distinto; por ejemplo: El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), evalúa los resultados de los programas sociales enfocados al combate a la pobreza, mientras que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) evalúa los resultados de todos los programas del Poder Ejecutivo Federal.

Por otro lado, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), verifica que la obtención de resultados, así como el cumplimiento de la normatividad aplicable en el ejercicio de los recursos públicos. Los evaluadores externos, son instituciones distintas al Poder Ejecutivo (universidades, centros de investigación y auditores nacionales o extranjeros), que pueden evaluar el desempeño del sector público.

Los testigos sociales son personas físicas o morales particulares, que evalúan la transparencia y legalidad de los procedimientos de contratación administrativa; es decir, no evalúan propiamente resultados, sino desempeño, toda vez que su misión termina una vez que un contrato administrativo es adjudicado y emiten su testimonio.

²¹⁰ Pérez-Jácome: 11, 12.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 304-A del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y Secretaría de la Función Pública (SFP) deben coordinarse en materia de evaluación y seguimiento al desempeño presupuestario y sus resultados.²¹¹

Asimismo, se ha fortalecido la labor de la Cámara de Diputados para que participe activamente en el proceso de evaluación del desempeño. Se ha dado a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el órgano técnico de la Cámara de Diputados, la atribución para realizar auditorías de desempeño y para emitir recomendaciones a fin de mejorar el desempeño de los programas federales, así como de los recursos federales que ejercen las entidades federativas, que difieren de las participaciones.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) informa semestralmente a la Cámara de Diputados sobre la atención de dichas recomendaciones por parte de las dependencias y entidades.

Por otra parte, al aplicar el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) en todos los órdenes de gobierno, las recientes reformas también presuponen la existencia de ciertas estructuras a nivel Estatal, del Distrito Federal y Municipal.

Las legislaturas de las entidades federativas deben contar con entidades de fiscalización, las cuales contarán con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, para decidir sobre su organización interna, su funcionamiento y sus resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes.

La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Las entidades federativas y los municipios deberán evaluar los resultados logrados, tanto con recursos propios como con los recursos recibidos de la federación. Para ello las entidades federativas y los municipios deben contar con una instancia evaluadora independiente de los órganos de fiscalización.²¹²

²¹¹ Lozano Díez, José Antonio, De Rosenzweig M. Francisco. *La Transparencia y Acceso a la Información Pública como Herramientas del Presupuesto basado en Resultados*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (SHCP). Documento Web. [Activo 11/Abril/2011].
http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Transparencia_PbR_02072012.pdf Pág. 16.

²¹² Pérez-Jácome: 11, 12.

Para aplicar el Presupuesto basado en Resultados (PbR) en México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) escogió la Metodología de Marco Lógico (MML) y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), y esta última se incorporó en las estructuras programáticas de los programas presupuestarios.²¹³

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es un instrumento para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultado de un proceso de planeación realizado con base en la Metodología de Marco Lógico (MML).

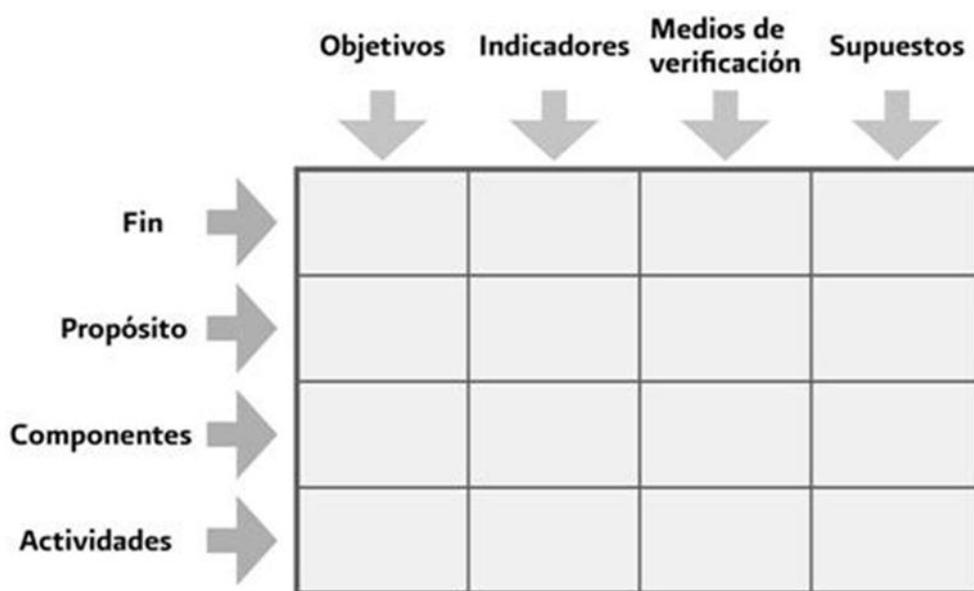
Es una herramienta de planeación estratégica que en forma resumida, sencilla y armónica:

- Establece con claridad el objetivo de los programas y su contribución con los objetivos de la planeación nacional y sectorial;
- Describe los bienes y servicios que entrega el programa a la sociedad, para cumplir su objetivos, así como las actividades e insumos para producirlos;
- Incorpora los indicadores que miden los objetivos y registra las metas que establecen los niveles de logro esperados, elementos que son un referente para el seguimiento y la evaluación;
- Identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores e;
- Incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.
- La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) organiza los elementos programáticos (objetivos, indicadores y metas) en la estructura programática, vinculados al Programa Presupuestario Pp.

²¹³ Soto Romero, Jorge Mario. Rocha Santos, Cinthya. (2009). *Presupuesto basado en Resultados e Indicadores*. México: Secretaría de la Función Pública SFP. Documento Web. [Activo: 9/Abril/2013]. http://gpr.queretaro.gob.mx/system/files/gpr/Bibliografia/Indicadores/pbr_e_indicadores_sesion_1.pdf Pág. 8.

Mediante la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), los ejecutores de gasto que ejercen recursos públicos federales deberán alinear los Programas Presupuestarios Pp, a la planeación nacional, de conformidad con el artículo 27 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Para ello, deberán definir la contribución de los Fines de los Programa Presupuestario Pp, a los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), a los de los programas que se derivan de éste y/o a los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades.²¹⁴

Construcción y Composición de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR):



Fuente: Matriz de Indicadores para Resultados. (MIR). (2011). Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Documento Web. [Activo: 9/Abril/2013].

http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/progra_presupuestacion/Paginas/matriz_indicadores.aspx

En México se adoptó la versión cuatro por cuatro de la matriz. Las cuatro filas (de arriba abajo) corresponden al Fin, Propósito, Componentes y Actividades.

²¹⁴ *Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).* (2011). Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Documento Web. [Activo: 9/Abril/2013].
http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/progra_presupuestacion/Paginas/matriz_indicadores.aspx

Las cuatro columnas (de izquierda a derecha) se corresponden a los Objetivos, los Indicadores, los Medios de Verificación y los Supuestos.²¹⁵

En la tabla siguiente se explica en qué consiste cada concepto que está contenido en las filas y las columnas de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR):

• Contenido de la MIR	
Filas FIN: Indica la forma en que el programa contribuye al logro de un objetivo estratégico de orden superior con el que está alineado (Objetivo de la Dependencia, del Sector o del PND). PROPÓSITO: Es el objetivo del programa, la razón de ser del mismo. Indica el efecto directo que el programa se propone alcanzar sobre la población objetivo o área de enfoque. COMPONENTES: Son los productos o servicios que deben ser entregados durante la ejecución del programa, para el logro de su propósito. ACTIVIDADES: Son las principales acciones y recursos asignados para producir cada uno de los componentes.	Columnas RESUMEN NARRATIVO U OBJETIVOS: En la primera columna se registran los objetivos por cada nivel de la Matriz. INDICADORES: En la segunda columna se registran los indicadores, que son 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. MEDIOS DE VERIFICACIÓN: En la tercera columna, se registran las fuentes de información para el cálculo de los indicadores. Dan confianza sobre la calidad y veracidad de la información reportada. SUPUESTOS: En la cuarta columna se registran los supuestos, que son los factores externos, cuya ocurrencia es importante corroborar para el logro de los objetivos del programa y, en caso de no cumplirse, implican riesgos y contingencias que se deben solventar.

Fuente: *Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)*. (2011). Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Documento Web. [Activo: 9/Abril/2013]

http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/progra_presupuestacion/Paginas/matriz_indicadores.aspx

Ejemplo de una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

El cuadro que a continuación se presenta muestra cómo funciona la Matriz con la información que la constituye en un caso práctico.

²¹⁵ *Estudio de la OCDE sobre el Proceso Presupuestario en México*. (2009). Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico. OCDE. México. Pág. 114.

• Ejemplo de una MIR

	Objetivo	Indicador	Medios de Verificación	Supuestos
Fin	Contribuir a garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de tierra ejidal, comunal, colonias agrícolas y ganaderas, terrenos nacionales y pequeña propiedad; mediante la atención a los conflictos sociales en el medio rural identificados	Porcentaje de población beneficiada con la solución de los conflictos sociales agrarios	Actas de Comité del programa en poder de la Dirección del mismo	Los conflictos se resuelven a través de la firma de un convenio que concilia la controversia por la posesión y/o tenencia de la tierra, se fijan fechas razonables para su ratificación y la población beneficiada aprovecha las condiciones de paz y certeza jurídica para el desarrollo de su economía
		Porcentaje de superficie pacificada	Actas de Comité del programa en poder de la Dirección del mismo	
Propósito	Los conflictos sociales agrarios son solucionados (Las partes convienen satisfactoriamente)	Porcentaje de conflictos sociales agrarios atendidos y solucionados	Actas del Comité del programa en poder de la Dirección del mismo	Existen los recursos presupuestales suficientes, las partes en conflicto aceptan la oferta institucional, los conflictos se resuelven a través de la firma de un convenio que concilia la controversia por la posesión y/o tenencia de la tierra, se fijan fechas razonables para su ratificación y la población beneficiada aprovecha las condiciones de paz y certeza jurídica para el desarrollo de su economía
Componentes	Contraprestaciones otorgadas para la solución de los conflictos agrarios	Porcentaje de conflictos sociales agrarios resueltos con la entrega de una contraprestación	Actas de Comité del programa en poder de la Dirección del mismo	Existen los recursos presupuestales suficientes, las partes en conflicto aceptan la oferta institucional, los conflictos se resuelven a través de la firma de un convenio que concilia la controversia por la posesión y/o tenencia de la tierra, se fijan fechas razonables para su ratificación y la población beneficiada aprovecha las condiciones de paz y certeza jurídica.
Actividades	Elaboración de diagnósticos de los conflictos sociales agrarios para su atención y solución	Porcentaje de diagnósticos elaborados de los conflictos atendidos y solucionados	Diagnósticos de los conflictos elaborados por los GAE y las Representaciones Agrarias en los estados	Que exista la información disponible en las diferentes fuentes de información.
	Integración de expedientes en su primera fase, de los conflictos atendidos y solucionados, para ser aprobados por el Comité del Programa, de acuerdo a lo establecido en los Lineamientos de Operación	Porcentaje de expedientes integrados para su aprobación en el ICOMAC	Archivos, registros y reportes del Departamento	

Los indicadores de la Matriz de Indicadores de para Resultados (MIR) deben procurar tener indicadores que respondan a las exigencias de los Programas Presupuestarios cuidando al menos cumplir el de eficacia, para asegurar que los resultados que se pretenden obtener sean los óptimos aunque también los indicadores restantes que se presentan en esta tabla, son de ayuda fundamental para hacer que los recursos sean administrados con el máximo aprovechamiento.

Según el aspecto del logro de los objetivos que miden, se distinguen las siguientes dimensiones de indicadores:

Dimensión	Descripción	Ejemplo	Aplica preferentemente a:
Eficacia	Mide el nivel de cumplimiento de los objetivos.	Cobertura de vacunación en niños menores de 5 años.	<ul style="list-style-type: none"> • Fin • Propósito • Componente • Actividad
Eficiencia	Busca medir qué tan bien se han utilizado los recursos en la producción de los resultados.	Costo promedio por apoyo entregado.	<ul style="list-style-type: none"> • Propósito • Componente • Actividad
Calidad	Busca evaluar atributos de los bienes o servicios producidos por el programa respecto a normas o referencias externas.	Número de kilómetros conservados con nivel de seguridad 3.	<ul style="list-style-type: none"> • Componente
Economía	Mide la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros.	Porcentaje de recuperación de créditos.	<ul style="list-style-type: none"> • Componente • Actividad

Lo anterior, no significa que cada Pp esté obligado a registrar indicadores para todas las dimensiones descritas; se recomienda que un Pp contenga, al menos, indicadores de eficacia para cada uno de los niveles de la MIR, de tal manera que se asegure la valoración de los resultados alcanzados, de conformidad con la lógica vertical que entraña la MIR.

Fuente: *Indicadores de Desempeño*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (SHCP). Documento Web. [Activo: 9/Abril/2013].

http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/SITIO_PBR/PROGRA_PRESUPUESTACION/Paginas/indicadores_des.aspx

La Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) se presenta de acuerdo con una plantilla que identifica el programa presupuestario y la alineación del mismo con los objetivos institucionales, sectoriales y de desarrollo nacional.

La Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) se complementa con un formato para registrar información detallada sobre todos los indicadores incluidos en la misma.

El formato incluye datos que identifican los programas a los que pertenece el indicador, la información sobre el indicador y sus características, las metas establecidas para el mismo, la información sobre las variables que participan en el cálculo del indicador y las referencias adicionales. El llenado de este formato es una tarea laboriosa, especialmente si se considera que una matriz puede contar con 50 indicadores o más.

El vínculo uno a uno entre los programas presupuestarios y la matriz es difícil de alcanzar en algunos casos, debido a que el financiamiento de algunos programas proviene de varias Secretarías y programas presupuestarios. Asimismo, un solo “programa presupuestario” puede asignar recursos para el cumplimiento de diferentes metas, por lo que, entonces, se puede requerir más de una matriz.

En la práctica, la introducción e implementación de las Matrices de Indicadores de Resultados (MIR) demostró ser difícil, ya que no existía experiencia en México con esta metodología. A fin de implementar esta metodología, fue necesario organizar un extenso esfuerzo de capacitación que involucró la participación de expertos internacionales. Sin embargo, las Matrices de Indicadores de Resultados (MIR) establecen un proceso sano para definir indicadores y metas, representan una contribución importante a la utilidad del componente de evaluación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).²¹⁶

²¹⁶ Estudio de la OCDE sobre el Proceso Presupuestario en México. (2009): 114.

3.4. Experiencias Internacionales en la Puesta en Marcha del Presupuesto Basado en Resultados.

Aquí se presentan cinco casos donde se implementa el Presupuesto basado en Resultados desde hace varios años que aportan elementos importantes para conocer su forma de aplicación en otros países.

En los años 70, países avanzados experimentaron importantes cambios económicos, que empiezan a disminuir su capacidad de control. Se genera una crisis en el Estado burocrático, promoviéndose la aplicación de modelos de gestión privada en el sector público.

Como consecuencia de estas transformaciones aparece una nueva alternativa de solución a estas constantes crisis llamado: Gestión por Resultados, modelo adoptado primero en los Países Desarrollados.

Es un movimiento liderado por países de matriz institucional británica: Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia.²¹⁷

Posteriormente trataremos los casos de países latinoamericanos como Brasil y Chile

Nueva Zelanda.

Las reformas administrativas en Nueva Zelanda surgieron como respuesta a un nuevo contexto económico a nivel internacional, una economía cerrada que le había permitido al país mantener un crecimiento sostenido que ya no respondía a la realidad económica de la década de los ochenta.

Los cambios que se adoptan se sustentan en un marco legal que impregna el sector público.

²¹⁷ Marcel, Mario. (2006). *Gestión Burocrática y Gestión por Resultados: Experiencia Internacional*. Politeia Soluciones Públicas. Taller Sobre la Gestión Intensiva de Proyectos Estratégicos Orientada a Resultados. Rio De Janeiro. Documento Web. [Activo: 29/Mar./2013].
http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/sige_rio06_mario_marcel.pdf Págs. 22, 23.

La State-Owner Enterprises Act 1986 reorganizó las organizaciones públicas y estableció la concepción de empresas propiedad del Estado que operarían con principios propios de las empresas privadas. Lo que hizo necesario un cambio en el manejo de los recursos humanos y financieros que otorgarán la autonomía y flexibilidad necesarias para administrar empresas rentables, donde el Estado es por un lado proveedor de los recursos y comprador de los productos.

La State Sector Act de 1988 cambió la estructura de asignación de los recursos humanos que prevalecía en las empresas públicas. Ahora los jefes ejecutivos, quienes son responsables de los departamentos, son nombrados a través de un concurso abierto y por un tiempo determinado y la permanencia en el puesto está en función de los resultados.

La relación entre el jefe ejecutivo y el ministro responsable se ha hecho más transparente a través de acuerdos anuales donde se negocia lo que el ministerio espera obtener del departamento (productos) y la responsabilidad del jefe ejecutivo de proveer éstos.

La modificación en la asignación de los recursos financieros se dio por medio de la Public Finance Act 1989, en ésta se establece que las asignaciones sean hechas por resultados más que por insumos; así se concibe el presupuesto a través de un contrato por resultados entre los ministros y los jefes de departamento.

Esto otorga la libertad a los jefes ejecutivos para suministrar sus recursos; a su vez, los ministros adquieren los productos de la fuente que más les conviene, lo que permite una relación de mercado que facilita que las empresas funcionen como empresas privadas.

- La State-Owner Enterprises Act, la State Sector Act y la Public Finance Act se pueden identificar en la reforma administrativa del sector público en Nueva Zelanda:
- En la primera fase las tres leyes se complementan y permiten llevar a cabo la asignación del presupuesto en función de los resultados, a su vez que se ejerce un control de los recursos públicos.

- En la segunda fase de las reformas se dan con la adopción de una visión integral de lineamientos a seguir a corto y largo plazo. La Public Finance Act contempla los principios macroeconómicos en el largo plazo, así como el seguimiento de éstos de manera constante.
- En la tercera fase las Strategic Result Áreas y las Key Result Áreas, siguen objetivos a mediano y corto plazo encausadas integralmente, lo que ha permitido resolver problemas que enfrentó la gestión pública en su primera fase de reformas.

Un marco institucional que respalda las reformas a través del cual es posible identificar a los actores involucrados, sus responsabilidades respectivas y los objetivos que se deben seguir; permitiendo así una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos y la flexibilidad necesaria para su administración.²¹⁸

Reino Unido.

Bajo dos principales concepciones se han llevado a cabo las reformas en el sector público del Reino Unido:

- Los servicios serán provistos a través de acuerdos tipo mercado;
- Las organizaciones serían administradas por personas a quienes se les han dado los recursos y la autoridad para proveer bienes y servicios de los cuales ellos son responsables.

Las reformas en el Reino Unido han tenido un seguimiento con el paso de los años que pretenden cumplir con estos supuestos.

²¹⁸ Arellano Gault, David., Gil, José Ramón., Ramírez Macías, José de Jesús., Rojano, Ángeles. *Reformas Presupuestales Dirigidas a Resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México, Una Aproximación Crítica*. (2000). División de Administración Pública. Documento de Trabajo No. 84. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE. Págs. 15, 16.

Con la Iniciativa de la Administración Financiera en 1982, Reino Unido emprendió un programa que pretendía delegar responsabilidad a los gerentes acerca de los servicios que éstos brindaban; sin embargo, al no proporcionarles los medios necesarios para que así fuera, las reformas condujeron a una nueva concepción de la organización pública a través de las agencias *Next Steps* en 1988.²¹⁹

Con las agencias *Next Steps* se consideró necesario que los servicios públicos fueran "tejidos" por los departamentos. Se requería de departamentos pequeños que dirigieran los objetivos y no grandes departamentos ocupados en programas operativos, como era el caso hasta entonces. La clave del reporte fue la creación de agencias que realizarían funciones gubernamentales en un marco institucional específico.

Bajo esta concepción, el reto se enfocaba en determinar cuáles serían las relaciones entre las nuevas agencias y el departamento, dónde empezaría y dónde terminaría la responsabilidad de administrar los recursos y de obtener resultados entre la agencia y el ministerio.

Una agencia *Next Steps* comenzaría con la selección de un servicio como candidato para status de agencia. La agencia candidato pasaría entonces a través de "opciones prioritarias" tratando una serie de cuestiones concernientes a la provisión del servicio y la asignación financiera, para poder así determinar qué actividades se desarrollarían y con qué tipo de recursos (públicos o privados).

Una vez que se determinara que el producto o servicio sería otorgado y financiado por el gobierno, sería posible confiarlos a una agencia ejecutiva independiente.

Con la intención de clarificar las prioridades y los objetivos, la Iniciativa *Next Steps* consideró que cada agencia tendría un solo propósito, a partir del cual sus resultados pudieran ser medidos y valorados. Cada agencia estaría dirigida por un jefe ejecutivo seleccionado en una competencia abierta.

²¹⁹ Reformas Presupuestales Dirigidas a Resultados. (2000): 28.

A menos que el primer ministro hubiera autorizado un candidato externo, el jefe ejecutivo sería personalmente responsable frente al ministerio correspondiente por los resultados de la agencia, especialmente con respecto a los acuerdos de resultados. Una parte del salario de los jefes ejecutivos estaría relacionado con el alcance de los objetivos.

Un estudio en 1994 (*Next Steps: Moving On*) tres años después, estableció que persistían los problemas en las relaciones departamento-agencia. Se reconoció que existía una considerable brecha cultural en ambos lados; por un lado, los jefes ejecutivos creyendo que la administración de los departamentos es un obstáculo burocrático, y por otro, los departamentos viendo a las agencias como pequeñas fortalezas siguiendo sus propias direcciones. Lo que ha llevado a tensiones en la relación departamento-agencia acerca de la flexibilidad necesaria para poder administrar.

Aun así, las agencias han reportado mayor eficiencia y algunos argumentan que la creación de agencias han terminado con viejos mecanismos de estandarización y control administrativos, si no en la medida deseada, sí lejos de lo que prevalecía antes de las reformas. Se ha considerado que las agencias han representado un mejoramiento en la organización gubernamental y de su permanencia en la entrega de servicios públicos. Los resultados favorables se han reflejado en las evaluaciones, inicialmente cada agencia sería evaluada cada tres años.

Actualmente la política requiere de una evaluación de por lo menos cada cinco años. Esta evaluación la realiza o comisiona el departamento correspondiente, quien confía en medidas de outputs (resultados) y outcomes (impactos), por medio de los clientes o ciudadanos y revisando las operaciones de la agencia.²²⁰

Es alrededor de las agencias *Next Steps* que se van generando una serie de innovaciones en el sector público (eficiencia, eficacia, rendición de cuentas, reformas al servicio civil, nuevo rol de las agencias centrales, entre otras) que a lo largo de estos últimos años han transformado la administración pública del Reino Unido y además han sido la pauta a seguir de otros países.

²²⁰ Reformas Presupuestales Dirigidas a Resultados. (2000): 20, 21.

Así, la visión de confiar responsabilidad a los administradores que proveen los servicios ha dado mejores resultados que controlar desde el centro y la evaluación por resultados ha contribuido más a la efectividad de los programas que antes.

Sin embargo, hay varios aspectos de las reformas que han sido cuestionados: la reducción del Estado, las agencias *Next Steps* como un paso previo a la privatización, el futuro incierto del Servicio Civil, la incertidumbre en las relaciones entre los departamentos centrales y las agencias, así como las líneas poco claras entre responsabilidad administrativa y rendición de cuentas ministerial, entre otras cuestiones.

Aun así se ha reconocido la revitalización del sector público bajo un espíritu de competencia, con nuevos métodos de trabajo, con personal innovador, el otorgamiento de mejores servicios a la ciudadanía, entre otros beneficios.

Las reformas en el Reino Unido se han ido dando paulatinamente y ajustándose a las necesidades que surgen en un continuo escrutinio de "abajo hacia arriba" que pone de manifiesto los requerimientos de los jefes ejecutivos para el cumplimiento de los objetivos; y de "arriba hacia abajo" delegando los recursos necesarios para el cumplimiento de estos objetivos a través de la institucionalización de las reformas.

Bajo esta perspectiva, es difícil suponer que se pudiera regresar a los métodos tradicionales de la administración pública aún, con los cambios de poder en el gobierno, las pautas a seguir probablemente se irán generando a través de la continua búsqueda en otorgar bienes y servicios a los ciudadanos de la mejor manera considerada.²²¹

²²¹ Reformas Presupuestales Dirigidas a Resultados. (2000): 28, 29.

Australia.

Este país contaba con una de las economías más estables con una de las mayores tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)²²² y del (PIB) per cápita, un buen crecimiento de la inversión y una tasa de desempleo de las más bajas.

Sin embargo, a principios de la década de los setenta, como en el resto de los países, estos indicadores empiezan a verse afectados. Fue a mediados de esta década que se introdujeron cambios en la administración del sector público de Australia, en 1976 se formó la Comisión Real sobre la Administración Gubernamental en Australia que estableció en el Informe Coombs la necesidad de readaptar el sector público para poder ofrecer eficiente y eficazmente los servicios públicos.

En 1983 con el *Informe Reid* se destacó el énfasis en procedimientos más que en resultados y la marcada diferencia que había entre los propósitos que se establecían y los que se alcanzaban. Es pues, a partir de entonces que se plantean cambios en la administración pública concernientes a la descentralización en la toma de decisiones con respecto a los recursos disponibles.

Desde la implementación del Financial Management Improvement Programme (FMIP) o Programa de Mejora de la Gestión Financiera en 1984, se impulsaron iniciativas tendientes a mejorar el marco presupuestario y reglamentario en que funciona el sector público, haciendo su entorno más flexible.

Las iniciativas implican, sobre todo, descentralización de la toma de decisiones en materia de asignación de recursos públicos, así como flexibilidad y estabilidad en el manejo de los mismos.

²²² *Producto Interno Bruto (PIB)* es el valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por una economía en un período determinado. El Producto Interno Bruto (PIB) es un indicador representativo que ayuda a medir el crecimiento o decrecimiento de la producción de bienes y servicios de las empresas de cada país, únicamente dentro de su territorio. Este indicador es un reflejo de la competitividad de las empresas. Club Planeta. Documento Web. [Activo: 30/Mayo/2013]. http://www.economia.com.mx/producto_interno_bruto.htm

Las reformas pueden ser clasificadas en dos extensas iniciativas:

- El Financial Management Improvement Programme (FMIP). Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera.
- El Programme Management and Budgeting (PMB). Administración y Presupuestación por Programas.

The Financial Management Improvement Programme (1984) o Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera

En 1984 el Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera (FMIP) fue institucionalizado como el marco para las reformas de los siguientes años. El Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera (FMIP) fue diseñado para dirigir actividades administrativas en un ciclo estratégico que involucra fases integradas de planeación, presupuesto y asignación de recursos, implementación y evaluación.²²³

El Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera, fue constituido para reflejar planes integrales, programas presupuestarios por tres años (anteriormente era anual) y programas de evaluación. Así, a través de estos documentos formalmente escritos se estableció que el desarrollo organizacional fuera a través de resultados, en contraste con el proceso *ad hoc* que prevalecía.

El Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera se enfoca en acuerdos que permiten la descentralización de las decisiones de los costos corrientes, la flexibilidad de éstos y la realización de reportes por medio de una base contable. Incluye acuerdos de gastos corrientes, dividendos de eficiencia, flexibilidad sobre recursos no utilizados y préstamos de futuros presupuestos, descentralización financiera, indicadores de resultados y métodos contables.²²⁴

²²³ Reformas Presupuestales Dirigidas a Resultados. (2000): 31.

²²⁴ Reformas Presupuestales Dirigidas a Resultados. (2000): 32.

Programme Management and Budgeting. (PMB) o Administración y Presupuestación por Programas.

La Administración y Presupuestación por Programas (1984) forma parte del Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera y se enfoca en los propósitos del gobierno y en los acuerdos de la eficiencia y eficacia de la actividad, más que en un nivel de gasto en insumos. Incluye estimaciones, programas presupuestarios, estrategia de evaluación, trabajo político y decisiones presupuestarias en el Gabinete, portafolio de presupuesto y megadepartamentos y esfuerzos para medir los outcomes (impactos).

Los ministros defienden las propuestas políticas de su portafolio en una primera fase del proceso ante el Ministro de Finanzas y la Tesorería;

En una segunda fase, ante el Expenditure Review Committee o Comité de Revisión de Gasto (ERC).

Las decisiones presupuestarias en el Gabinete y en el Comité de Revisión de Gasto se concentran en las políticas y gastos implicados en las proyecciones, y los departamentos parten de un marco multianual a partir del cual estiman sus gastos y ahorros.

La Administración y Presupuestación por Programas. Programme Management and Budgeting. (PMB). Opera en un modelo de decisiones colectivas en el cual el Comité de Revisión de Gasto (ERC) determina el monto y la distribución del presupuesto.

El programa presupuestario provee una base para la consolidación en cuestiones de gasto; sin embargo, el gobierno decidió no usar la estructura del programa como la forma de asignaciones, más bien la estructura del programa influyó en la reorganización de 1987 que creó megadepartamentos agrupados de acuerdo a actividades que contribuyeran al mismo objetivo llamados Portafolios o Carteras. Así, el programa de presupuesto ha sido usado más para proveer una perspectiva alternativa y para organizar información en resultados que, para distribuir fondos.

El Programa de Acuerdos de Resultados (Programme Performance Statements), reemplazado en 1994-95 por el Portafolio Programme Estimates, es una presentación complementaria que provee información para el Parlamento pero no es la base a través de la cual se decide sobre el presupuesto.

Durante los ciclos presupuestarios 1993-94 y 1994-95 se procuró eliminar la documentación superflua y el énfasis actual es, en la información presentada por los portafolios la cual está organizada por programas.

Las decisiones de programas y presupuesto están centradas a través de proyecciones, el portafolio presupuestario, planes corporativos y de negocios, información de resultados, evaluación de programas y reportes anuales.

El ciclo del presupuesto anual abarca una serie de eventos comenzando con los límites de gasto en las decisiones de presupuesto, girando a través del establecimiento de planes estratégicos y prioridades presupuestarias por portafolios, los resultados obtenidos y los proyectados, la evaluación de programas, de outcomes (impactos) y el reporte de resultados.²²⁵

Las reformas en el sector público de Australia consideran la descentralización de la toma de decisiones como fundamental, lo que ha generado que las agencias tengan una mayor autonomía administrativa. Se ha reconocido que existen tensiones inherentes a la reformas entre las agencias y los organismos centrales (complicadas negociaciones de acuerdos de los gastos corrientes, difícil distinción entre impactos (outcomes) y resultados (outputs), desigual coordinación, entre otras); sin embargo, las reformas han consolidado un seguimiento con el propósito de corregir o cambiar rutas de acción.²²⁶

Cada una de las reformas ha buscado sustentarse en un marco legal y normativo que permita legitimar e institucionalizar las propuestas de la reforma. De alguna manera, un presupuesto orientado a resultados, resultados medibles y compromisos tangibles, es sin lugar a dudas una compleja transición para cualquier burocracia gubernamental.

²²⁵ Reformas Presupuestales Dirigidas a Resultados. (2000): 35, 36.

²²⁶ Reformas Presupuestales Dirigidas a Resultados. (2000): 43.

En la mayor parte de las iniciativas de Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia, el marco valorativo general que las sustenta propone generar las bases de una mayor autonomía de gestión de las organizaciones gubernamentales. Claro, siempre de una manera ordenada y manteniendo la congruencia de la actividad general del sector público.

Así, las preocupaciones sustantivas de este marco normativo y legal parecen ser:

- a. Informar y convencer sobre los nuevos valores que se buscan inducir en el comportamiento de los actores gubernamentales (eficiencia, innovación, cuidado de los costos y no de gastos, visión de resultados);
- b. Generar los mecanismos legales o institucionales para que estos valores se conviertan en comportamientos normales para la burocracia;
- c. Generar espacios de autonomía de las organizaciones gubernamentales y;
- d. Al mismo tiempo un marco general de las reglas del juego para evitar falta de congruencia o de control mínimo sobre los recursos públicos.²²⁷

El marco legal y normativo debe ser implementado e institucionalizado.

La generación concreta de espacios donde los nuevos comportamientos se deben generar y repetir es una tarea sumamente delicada. En todas las experiencias se busca que estos espacios organizativos permitan dos cosas: dirigir a resultados a las agencias gubernamentales y para ello, otorgarles nuevos marcos de relación con las agencias controladoras.

En el caso de Nueva Zelanda el formato es sumamente directo: evaluación por resultados e indicadores específicos y dependencia laboral de los funcionarios a resultados. Se establece un marco de negociación con visión de tres años, y a partir de ciertas reglas contables predefinidas, las organizaciones gubernamentales tienen alta autonomía para generar sus acciones.

²²⁷ Reformas Presupuestales Dirigidas a Resultados. (2000): 53.

En Reino Unido el desarrollo de marcos de evaluación homogéneos y detallados ha sido clave, pues las agencias Next Steps, después de un proceso arduo de definición de objetivos y prioridades (e incluso de análisis de la pertinencia de su existencia dentro del sector público en vez de que sea el sector privado quien lleva a cabo tales actividades) son altamente autónomas en su gestión particular.

En el caso de Australia se ha buscado acomodar su Servicio Civil con las exigencias de medición de resultados en el desempeño de los funcionarios. Para generar mayor congruencia, han generado portafolios o redes de organismos similares para poder evaluar mejor los impactos pretendidos y alcanzados.²²⁸

En experiencias de Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, se observan algunos de los beneficios potenciales de la implementación de sistemas de medición del desempeño, que incluyen:

- a. Mejoran la continuidad en el trabajo de las agencias y reducen la incertidumbre de su administración y control a través del establecimiento de expectativas claras para cada una de ellas,
- b. Se obtiene y genera más y mejor información para el público y para las legislaturas respecto del gasto, el costo, el proceso y los resultados de los diferentes programas públicos,
- c. Se ubican y definen cada vez de manera más efectiva los recursos necesarios para cada acción pública, basándose en la identificación de asuntos críticos y en los procesos y flujos específicos que van de una designación de gasto a un impacto sobre las variables sociales o económicas,
- d. Se generan vínculos más fuertes entre planeación, presupuestación y evaluación, obligando a una discusión de política pública más integral y coordinada.

²²⁸ Reformas Presupuestales Dirigidas a Resultados. (2000): 55.

La implementación de Presupuestos basados en Resultados enfrentó en estos países diferentes dilemas prácticos de difícil resolución, entre los que podemos mencionar:

- a. Es poco claro si la respuesta presupuestal apropiada a un programa de desempeño pobre sea reducir los fondos o incrementarlos;
- b. El desempeño puede depender de factores externos o fuera del control de la agencia;
- c. Se incrementan incentivos para reportar de manera equivocada;
- d. ¿Cómo se definen los modelos de concatenación resultados-impactos? La medición de los flujos, de los impactos cruzados, de las acciones de actores no gubernamentales son cuestiones sumamente complejas que evitan la generalización del uso y elaboración de estas cadenas;
- e. Presupuestar es una actividad política de toma de decisiones.

Esta actividad implica que diversos actores sufrirán costos y afectaciones para sus intereses.

En la práctica, cada país ha encontrado diferentes maneras de resolver estos dilemas, aunque sea de manera parcial.

También es cierto que pese a estos problemas, en ningún caso se ha planteado la posibilidad de regresar al sistema anterior de control por procedimientos porque es claro, en la mayor parte de las experiencias internacionales, que el control por normas disminuye la capacidad de tomar decisiones flexibles e inteligentes ante los cambios contextuales, convirtiendo al proceso en la razón de ser de la agencia gubernamental.²²⁹

La mayoría de países desarrollados ha implementado su propia versión del Presupuesto por Resultados, adaptándola a las realidades políticas y capacidades propias de cada uno.

Desde mediados del siglo pasado se empiezan a registrar eventos aislados por cambiar el enfoque de la administración pública, intentando pasar de la mirada tradicional que prioriza la eficiencia y el control en el manejo de los recursos, hacia una gestión donde prevalezca la efectividad en el logro de resultados que mejoren la calidad de vida de la ciudadanía.

²²⁹ Arellano Gault, David. *Modernización Presupuestal: Ventajas y desventajas de los Presupuestos por Resultados. El Papel del Poder Legislativo*. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE. Documento Web. [Activo: 31/Mayo/2013]. <http://www.cedrssa.gob.mx/?doc=1535> Págs. 6-8.

De este modo, estos países comprendieron que cualquier esfuerzo en este sentido no tendría el impacto esperado si es que no se reformaba el proceso presupuestario, esto es, el proceso bajo el cual se asigna recursos públicos escasos entre fines alternativos.

Si bien, las razones que motivaron la modernización del presupuesto público fueron varias, lo común a estas iniciativas ha sido el convencimiento de que si se mantiene una presupuestación basada en insumos y no se identifican los resultados que la población demanda, la sociedad será la gran perdedora en términos de eficiencia, efectividad y bienestar.

Ya empezado el siglo XXI, estos países desarrollados continúan modernizando sus administraciones en general y sus procesos presupuestarios en particular. Ello evidencia que la reforma del presupuesto es un proceso dinámico y no existen recetas predeterminadas para implantarla, aunque sí se ha generado un volumen de buenas prácticas y lecciones que sirven como referencia.²³⁰

Ahora trataremos los casos de países latinoamericanos que implementan también el Presupuesto basado en Resultados que son: Brasil y Chile.

Brasil.

El área de planificación de este país es una de las más desarrolladas de la región. Cuenta con un Plan Nacional de Mediano Plazo bien articulado con la planificación sectorial y con el presupuesto.

Además, contempla mecanismos de participación del Poder Legislativo y de la sociedad civil en la discusión del plan. Los sistemas de gestión financiera, auditoría y adquisiciones están contruidos en base a estándares internacionales y se encuentran consolidando prácticas orientadas a la gestión para resultados. En las áreas de presupuesto por resultados, monitoreo y evaluación, Brasil también se encuentra implementado sistemas que buscan orientar la gestión pública hacia el logro de resultados.

²³⁰ De las Instituciones al Ciudadano: *La Reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú*. (2010). Documento de Trabajo. Perú: Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección General del Presupuesto Público. Documento Web. [Activo: 30/Mayo/2013]. http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/1/41751/mayra_ugarte_Presupuesto_por_Resultados_Peru_doc.pdf Pág. 5.

El Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MPOG) de Brasil prepara el Plan Plurianual (PPA) y el presupuesto. El PPA es un plan de mediano plazo que establece las metas a ser alcanzadas durante el período de gobierno y que, a su vez, aglutina los planes sectoriales. El plan está compuesto por tres agendas prioritarias: a) Agenda Social, b) Plan de Desarrollo de la Educación y c) Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC). Asimismo, los objetivos de nivel nacional y sectorial están contenidos en programas que tienen metas e indicadores.

El primer PPA se elaboró para el período 1991–1995; en la actualidad, se encuentra vigente el quinto plan. En lo que concierne a la planificación de largo plazo, el gobierno dispone de un ambicioso plan de desarrollo económico y social para las próximas dos décadas.

Existe un alto grado de consistencia entre el presupuesto y el Plan Nacional. Esta articulación se basa no sólo en los procedimientos técnicos, sino también en las normas que regulan esos sistemas.

La Constitución del país establece que el Poder Legislativo tiene la competencia de aprobar el plan nacional, lo cual dota a ese instrumento de mayor consenso.

Aunque el Consejo de Desarrollo Económico-Social, que cuenta con la representación de la sociedad civil, ya participa en el proceso de planificación, se está discutiendo una nueva ley que prevé mecanismos para la participación de la sociedad civil en el proceso de aprobación del plan.²³¹

Aunque en Brasil existen varias leyes que establecen la evaluación de los resultados del gasto, aún no se ha creado un sistema de indicadores de desempeño que se utilice durante la discusión de las asignaciones presupuestarias. No obstante, sí existe un sistema de indicadores que da cuenta de la ejecución presupuestaria y otro que informa sobre la marcha de los programas y los proyectos.

²³¹ García López, Roberto. García Moreno, Mauricio. (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y Desafíos para América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo BID. Pág. 120.

Por otro lado, se elabora un marco fiscal de mediano plazo que es la base para la realización del presupuesto. Este, a su vez, está integrado por los programas establecidos en el plan nacional de mediano plazo. Además, existe una Ley de Responsabilidad Fiscal que fija límites cuantitativos al gasto.

La clasificación de los gastos presupuestarios sigue los estándares internacionales.

Asimismo, Brasil cuenta con un Sistema de Información de Administración Financiera (SIAFI) centralizado y bien desarrollado. Además, el Sistema de Información Presupuestario (SIDOR) y el (SIAFI) usan el mismo sistema de clasificación, lo que asegura la concordancia entre la información presupuestaria y la contable. Sin embargo, una debilidad del proceso presupuestario es que, durante los últimos tres años, el Congreso ha experimentado retrasos en la aprobación del presupuesto.²³²

La planificación de los sectores se basa en los planes sectoriales de mediano plazo o en los programas del Plan Plurianual. Cada uno cuenta con sus correspondientes metas e indicadores. Además, algunos de ellos establecen también metas anuales y plurianuales para la producción de bienes y servicios. En general, los ministerios cuentan con buenos sistemas de información sobre los bienes y servicios que producen.

No existen mecanismos de remuneración y evaluación del personal que incentiven la obtención de resultados organizacionales, así como tampoco se observan estrategias explícitas para la implementación del presupuesto por resultados en las organizaciones.

La entidad encargada de monitorear el cumplimiento de los objetivos y las metas del gobierno es la Secretaría Pública de Inversión (SPI), del El Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MPOG) mediante el Sistema de Información Gerencial y de Planificación (SIGPLAN). El MPOG es también el ente responsable de implementar las evaluaciones de impacto de los programas, los proyectos y las estrategias sectoriales.

²³² La Gestión para Resultados en el Desarrollo. (2010): 121, 122.

Cuenta con técnicas y metodologías de trabajo establecidas formalmente y difunde el resultado de las evaluaciones a través de Internet. El uso de la información producida por los sistemas de monitoreo y evaluación en los procesos de planificación y elaboración del presupuesto aún no es sistemático.²³³

El desafío más importante de Brasil para mejorar la gestión pública orientada a resultados es consolidar y perfeccionar los sistemas que ha desarrollado. En particular, se requiere afianzar los nexos entre los sistemas de planificación, presupuesto, monitoreo y evaluación.

A pesar de que SPI, MPOG, y SIGPLAN cuentan con altas capacidades institucionales, la coordinación y la articulación entre ellos aún requieren mejoras para desarrollar el presupuesto por resultados. También es necesario avanzar en el uso de la información sobre el desempeño del sector público durante el proceso presupuestal.

Adicionalmente, el área de gestión de programas, proyectos y servicios presenta sectores que requieren mejoras; aunque algunos ministerios, como el de Salud, han emprendido reformas institucionales para aplicar la gestión por resultados, la mayoría de sectores aún requiere avanzar en ese rumbo.²³⁴

Chile.

Chile es el país que mayor capacidad institucional ha desarrollado para aplicar la Gestión por Resultados en Latinoamérica, debido a la madurez de sus sistemas de presupuesto por resultados, monitoreo, evaluación, gestión financiera, auditoría y adquisiciones.

Chile implementa el Presupuesto por Resultados desde 2001. Este país es el único que posee un sistema de presupuesto por resultados consolidado, pues introduce información sobre el desempeño de sus programas en la discusión sobre la asignación de recursos del presupuesto.

²³³ La Gestión para Resultados en el Desarrollo. (2010): 123.

²³⁴ La Gestión para Resultados en el Desarrollo. (2010): 124.

Esta información proviene de un sistema de monitoreo y evaluación robusto gestionado por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Además, cuenta con un sistema de incentivos para estimular la gestión eficaz y eficiente en las instituciones. La única área relativamente débil de Chile es la de planificación, pues no cuenta con un plan nacional de mediano plazo. En su lugar, implementa los planes sectoriales y el presupuesto.

En Chile el programa de gobierno del candidato presidencial vencedor es, por tradición, el plan gubernamental de mediano plazo. Este plan carece de estrategias bien definidas o, en el mejor de los casos, le falta la especificidad suficiente; sin embargo, es una herramienta útil para la coordinación de la agenda programática y legislativa por parte del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. La carencia de un plan estratégico se sustituye parcialmente con una adecuada presupuestación basada en resultados. Por otra parte, la inexistencia de plan de gobierno de mediano plazo hace inviable la participación del Congreso y la sociedad civil en la planificación.²³⁵

El presupuesto está clasificado por programas en el contexto de una perspectiva presupuestaria multianual de mediano plazo; sin embargo, el presupuesto plurianual no contiene grado alguno de desagregación. Es de destacar la Ley de Responsabilidad Fiscal, que contiene metas cuantitativas específicas y, además, tiene un impecable historial de cumplimiento en el país.

Existe una adecuada práctica de evaluación de la efectividad del gasto, con un sistema de indicadores de desempeño que se ha ido perfeccionado durante más de una década.

Además, se han implementado mecanismos que incentivan la eficiencia y la eficacia en la gestión de las instituciones. Por último, la información sobre el presupuesto y los estados financieros al cierre del ejercicio fiscal está disponible en Internet en forma completa y oportuna.

La gestión presupuestaria y financiera presenta destacables fortalezas en lo que respecta al análisis de riesgo y a la existencia de instrumentos para su mitigación.

²³⁵ La Gestión para Resultados en el Desarrollo. (2010): 124, 126.

Las operaciones no incluidas en el presupuesto están identificadas e informadas. Por otro lado, hay un alto récord de cumplimiento del presupuesto originalmente aprobado por el Congreso.

Además, dicha institución aprueba el presupuesto año tras año con anticipación respecto de la fecha límite que establece la ley. Asimismo, el sistema de contabilidad público sigue los estándares internacionales e informa sobre los ingresos y los gastos, así como también sobre los activos y los pasivos financieros.

El país cuenta con un buen sistema integrado de administración financiera, aunque existen ciertos aspectos en que podría mejorar.²³⁶

Chile cuenta con sofisticados sistemas de monitoreo y evaluación que son producto de un trabajo sistemático llevado a cabo durante 10 años por la Dirección de Presupuestos del ministerio de Hacienda.

Existe una adecuada incorporación de los resultados de las evaluaciones en el proceso presupuestario, con un fuerte compromiso por parte del Poder Ejecutivo y Parlamentario, en incorporar las lecciones aprendidas de estas evaluaciones en las correspondientes asignaciones presupuestarias.

El desarrollo de los sistemas de información estadística, tanto social como económica, ha logrado un alto nivel de confiabilidad, aunque se requiere mayor atención en lo que respecta a la información de carácter regional y local.

²³⁶ La Gestión para Resultados en el Desarrollo. (2010): 125, 126.

Chile necesita avanzar en dos campos para consolidar sus capacidades institucionales de gestión para resultados:

- i. Desarrollar un sistema de planificación que explique, formalice los objetivos y las metas establecidos en los planes sectoriales e institucionales, en el contexto de una visión de largo plazo construida sobre la base de un consenso social y;
- ii. Fortalecer las capacidades de gestión para la producción de bienes y servicios mediante una estrategia de intervención centrada en los usuarios, lo cual implica vigorizar y empoderar los niveles institucionales más cercanos a la prestación de servicios.²³⁷

Derivado de estas experiencias México debe aprender, aplicar y ajustar las medidas para fortalecer el Presupuesto basado en Resultados en base a la cultura de nuestro país.

El desempeño laboral y los patrones de conducta son diferentes en cada país por ello se deben tomar en consideración las opiniones del personal con la seriedad debida desde los niveles altos a los inferiores en las organizaciones públicas para no generar inconformidades y diferencias por no recoger las demandas todos los actores públicos, incluida la ciudadanía, pieza clave en ver que el funcionamiento de la administración pública responda en la medida de lo posible a sus intereses y necesidades.

En México no considero necesario que entidades del sector privado tomen el control de las operaciones de la Administración Pública en ningún sentido, debido a que la razón de ser la iniciativa privada es distinta a la que opera en el sector público y no creo que haya coincidencias en sus fines e intereses.

México posee una serie de ordenamientos legales fuertes, estabilidad económica, y recursos humanos aptos y con el talento necesario para aplicar el Presupuesto basado en Resultados con plenitud.

²³⁷ La Gestión para Resultados en el Desarrollo. (2010): 127.

CAPÍTULO IV.

HACIA UN PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS EFECTIVO.

Aquí se presentan las condiciones necesarias para que el (PbR) opere en cualquier Administración Pública. Se muestran los avances que México ha experimentado en el presupuesto desde su aplicación. Se proponen una serie de sugerencias con el fin de potenciar en (PbR), en áreas relevantes donde todavía es necesario fortalecer su implementación y aplicación.

4.1. Condiciones Necesarias para la Implementación del Presupuesto Basado por Resultados.

El Presupuesto Basado en Resultados opera en un marco organizativo definido, en este caso, las Administraciones Públicas. Aquí se identifican los requisitos y condiciones previas para el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) funcione. La mayoría está vinculada al entorno político, institucional y social.

Las condiciones pueden variar de acuerdo a los requerimientos particulares de la Administración Pública en cada país donde se utilice el modelo del Presupuesto Basado en Resultados pero las presentadas a continuación son fundamentales para su operación:

1. Democracia.

Desde el punto de vista político, el primer requerimiento para la implementación del (PbR) es la existencia de un régimen democrático consolidado y estable. Promueve una manera de entender la acción del Estado compatible sólo con la democracia. Los regímenes autoritarios no cuentan con motivos para preocuparse por el proceso de creación de valor para la ciudadanía.

Una democracia débil no está en buenas condiciones para implementar con éxito, si no avanza paralelamente en su desarrollo político e institucional.

Conviene tomar en cuenta estos condicionantes, pues puede ocurrir que un exceso de expectativas frustre el desarrollo del (PbR) en el sector público.

2. Entorno Institucional Estable.

El grado de madurez de las democracias se refleja en su solidez institucional. De ella se derivan la coherencia del ordenamiento territorial, jurídico, económico y administrativo. Se requiere un marco institucional sólido para que haya continuidad en la gestión pública y, por tanto, en la implementación del (PbR). Desarrollar una gestión orientada a resultados supone invertir esfuerzos sistemáticos y continuos a través de un período de tiempo largo, lo cual requiere estabilidad institucional.

3. Seguridad Jurídica.

Un escenario de seguridad jurídica, quizás un Poder Judicial gestionado desde la lógica del Presupuesto Basado en Resultados (PbR), es una pieza clave para la buena marcha de los organismos estatales comprometidos con la creación de valor público para la ciudadanía.

Es el Poder Judicial donde se ventilarán los actos delictivos o de corrupción administrativa que, en ausencia de un sistema eficaz de administración de justicia, quedarían impunes.

4. Control Social.

La existencia de condiciones para el control social de la gestión pública es un requisito importante para el buen funcionamiento del (PbR). El agente clave para verificar la legalidad y la legitimidad de las acciones realizadas en el presupuesto es: la ciudadanía. Sin un control ciudadano de los organismos del Estado, la posibilidad de creación de valor público disminuye.

5. Cultura de Valor Público.

La existencia de una cultura capaz de percibir el valor del sector público es otro requerimiento importante para implantar el (PbR). Las estructuras de la administración pública deben ser percibidas desde fuera y por sí mismas como medios para alcanzar los resultados y no como fines.

En este sentido, los propios funcionarios deben comprender y promover una cultura de valor público, en la que la ciudadanía pueda apreciarlos (tanto a ellos como a las instituciones en las que se desempeñan) como productores de valor más que como meros administradores o controladores.

6. Estabilidad Institucional.

La estabilidad, tanto estructural como política, no sólo permitirá implantar un (PbR) capaz de sostenerse en el tiempo, sino que también creará las condiciones necesarias para su desarrollo y aprendizaje. Tal estabilidad debe visualizarse de manera integral, es decir, debe caracterizar a la mayoría de los organismos públicos pues en la implementación del (PbR), interactúan distintas instituciones públicas.

7. Reconocimiento de la Función de Gestión.

La administración pública moderna requiere de organismos con capacidades para adaptarse rápidamente a los cambios del contexto y a las demandas ciudadanas. Resulta necesario, en consecuencia, introducir cambios en la gestión de las instituciones públicas para permitir que éstas respondan con calidad y efectividad a las nuevas demandas de la sociedad. En este contexto, se requieren cambios estructurales relacionados especialmente con la generación de mecanismos que den mayor autonomía a la acción de los gestores públicos.

La antigua forma de entender la acción estatal como un proceso sujeto a controles minuciosos poco aporta a la correcta implantación del (PbR). La rendición de cuentas se ha convertido en el nuevo mecanismo de que disponen los políticos y los ciudadanos para conseguir que los funcionarios públicos asuman la responsabilidad de sus acciones.

8. Reconocimiento y Aceptación del Modelo.

El (PbR) requiere de la aceptación consciente y del compromiso de los agentes involucrados en ponerla en práctica. Es necesario, por tanto, promover la adopción de un enfoque centrado en los resultados como un hecho importante que vale la pena desarrollar.

Se necesita un compromiso político de alto nivel que promueva el (PbR) más allá de los límites temporales de un gobierno, así como también acciones específicas orientadas a generar las capacidades necesarias para que los gestores públicos puedan actuar sobre los procesos de creación de valor en concordancia con las nuevas demandas ciudadanas. Sin los compromisos y la preparación adecuados, el (PbR) puede ser percibido como una amenaza más que como una oportunidad.

9. Valores Institucionales y Profesionales.

Para implementar el (PbR) es importante contar con un sistema de valores que asegure el desempeño de responsabilidades plenamente comprometido con las ideas de valor público y de primacía del interés general. La función directiva, como en general la vida pública, deben regirse por un sistema de valores y de comportamientos institucionales, personales y profesionales, antes que por cualquier otra cosa. El código de normas y deberes de los funcionarios públicos es el primer instrumento para la gestión y evaluación del desempeño.

La dificultad de medición del resultado, incluso del proceso, quizá podría ser compensada si se trabajara con la hipótesis de que comportamientos adecuados generarán resultados esperados; afirmación especialmente válida en el sector público. En este marco se sitúan diversas iniciativas que enfocan el desempeño de los directivos hacia un modelo basado en los valores y no sólo y exclusivamente en los incentivos. Cabe resaltar la práctica británica de evaluar de forma continua los códigos de comportamiento de los responsables de la gestión pública.

10. Sistema de Sanciones e Incentivos.

Una de las tendencias del (PbR) muy importante es:

Desarrollar mecanismos para evaluar y estimular el desempeño directivo. Sin duda, en un escenario de descentralización, diferenciación, delegación de poder y reconocimiento del derecho a gestionar, en el (PbR) el rol de la dirigencia es primordial.

Habitualmente, los instrumentos que se usan para trabajar sobre el desempeño de los directivos pertenecen a uno de los siguientes campos:

- Articulación de la función a compromisos de desempeño.
- Establecimiento de incentivos relacionados con los resultados.
- Formalización contractual de la responsabilidad directiva y del desempeño de la organización.

Hay pocas dudas acerca de la necesidad de evaluar y manejar el desempeño directivo como una pieza clave del (PbR). Sin embargo, la realidad demuestra la extrema dificultad de desarrollar, en la práctica, este tipo de estrategias.

En el sector privado, la gestión de sistemas de remuneración diferenciada plantea enormes problemas y ha cosechado continuos fracasos, excepto en los casos de los directivos de primer nivel (mediante la consideración de resultados globales) y de quienes trabajan en el área comercial (cuyo resultado puede vincularse fácilmente a ventas). La dificultad en el ámbito público es aún superior dada la naturaleza de sus objetivos.

La posibilidad de introducir sistemas de evaluación y reconocimiento del desempeño depende del nivel de desarrollo de la cadena de producción de valor público y de la estrategia de control de la gestión.

Los sistemas con insuficiente conocimiento de su propia actividad y sin una adecuada medición del desempeño, no pueden crear formas de gestión diferenciadas basadas en la variabilidad de la compensación y de la remuneración.

11. Disponibilidad y Uso de la Información.

Como se ha señalado, la información constituye uno de los pilares del (PbR) por favorecer la toma de decisiones y el desarrollo del conocimiento; sin embargo, por sí sola no sirve a los propósitos del modelo planteado. Para que sea útil, la información debe ser analizada, interpretada y asimilada.

Asimismo, será necesario seleccionar razonadamente los aspectos del proceso del (PbR) que se requieran conocer, a través de la identificación de áreas críticas que garanticen el éxito de todo el proceso de creación de valor público.

12. Desarrollo Sostenido del Presupuesto Basado en Resultados (PbR)

La sostenibilidad y el desarrollo del (PbR) están en directa relación con las características del entorno institucional y de las propias instituciones públicas en las que se pretende aplicarla. Adicionalmente, la participación de los ciudadanos y el desarrollo de las capacidades gerenciales de los funcionarios públicos también desempeñan un papel importante.

Todos estos elementos deben alinearse con los principios del (PbR). Para ello se requiere que los gobiernos la introduzcan en el interior de las instituciones públicas y de la sociedad, como un proceso de cambio cultural de mediano y largo plazo.

Los requerimientos mencionados constituyen las condiciones básicas que deben existir a la hora de implantar la Gestión por Resultados (GpR) como herramienta eficaz al servicio de la Administración Pública.

Si no se presentan estas condiciones, difícilmente se alcanzarán los beneficios que supone su utilización.²³⁸

²³⁸ *Modelo Abierto de Gestión Para Resultados en el Sector Público.* (2007). Banco Interamericano de Desarrollo BID. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. CLAD. Págs. 40-44.

4.2. Avances del Presupuesto Basado en Resultados en la Administración Pública Mexicana.

En este apartado se aprecian los avances en la implementación del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) desde el año 2007 en las entidades gubernamentales.

El (PbR), se evalúa con base en el progreso y la efectividad de las responsabilidades institucionales en las dependencias y entidades de la administración pública, en concordancia con el ciclo programático-presupuestario, el desarrollo de las funciones de monitoreo, evaluación y capacitación, tanto a nivel federal como en el ámbito estatal.

También se evalúa el proceso de implantación del (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en los 31 estados y el Distrito Federal.

El análisis, se divide en la Fase de Implantación del (PbR), que abarca de 2007 a 2008, y la Fase de Consolidación, de 2009 a la fecha.²³⁹

La adecuación de un marco normativo es el impulso de acciones de mejora en el desempeño de las instituciones y la promoción para el uso de herramientas metodológicas de planeación, análisis y evaluación.

Ello tiene como objetivo fortalecer el proceso de toma de decisiones de manera tal que incorpore sistemáticamente consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de los recursos públicos; asimismo, se busca que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) puedan alcanzarlos y que impulsen iniciativas para mejorar su operación e interrelación con la ciudadanía.

²³⁹ *Evaluación del Sistema de Presupuesto por Resultados*. (2012). México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (SHCP). Documento Web. [Activo: 15Mayo/1013]
<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=39> Pág. 4.

Fase de Implementación.

Es a partir de abril de 2006, con la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que se inició la construcción del (PbR) en la administración pública mexicana, con el objeto de mejorar los impactos del gasto público en beneficio de la sociedad mexicana, y como una respuesta a la demanda de impulsar el desarrollo nacional, en un contexto de escasez de recursos y de condiciones adversas de la economía mundial.²⁴⁰

Durante 2008 se llevaron a cabo, entre otras, actividades complementarias tales como:

El fortalecimiento normativo, mediante la emisión de disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), de lineamientos para la actualización y registro de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR).

También los indicadores de los Programas Presupuestarios del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH), concertación y validación de indicadores estratégicos y de gestión y la incorporación de la perspectiva de género en los indicadores de desempeño.²⁴¹

En particular, el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) permite que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, registren la información referente a los programas presupuestarios bajo su responsabilidad. Dicho módulo requiere que éstas incorporen información que vincula a los programas presupuestarios con el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Adicionalmente, se llevaron a cabo talleres internacionales para dar a conocer los esfuerzos en México y las experiencias internacionales en el (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y se ofreció capacitación a funcionarios para iniciar o consolidar las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de los Programas Presupuestarios, así como la ampliación de las acciones de evaluación de los mismos.

²⁴⁰ Evaluación del Sistema de Presupuesto por Resultados. (2012): 5.

²⁴¹ Evaluación del Sistema de Presupuesto por Resultados. (2012): 8.

Como resultado de las acciones de implantación llevadas a cabo, se conformó el (PbR) con características que hacen posible que los programas presupuestarios y el gasto asociado a ellos puedan ser valorados.

Estas características conforman un marco estándar de presupuestación para resultados el cual es aplicado uniformemente en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el auxilio de lineamientos generales y definiciones comunes en materia de Presupuesto basado en Resultados (PbR).²⁴²

En esta evaluación se concluye que el Presupuesto basado en Resultados (PbR) quedó implementado hacia fines de 2008.

En la implantación fue crítica la coordinación lograda entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

Fase de Consolidación del (PbR).

A partir de 2009, inició la fase de consolidación como un proceso de mejora continua.

Con el fin de coordinar las tareas del (PbR), el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) fue modificado el 4 de septiembre de 2009. En virtud del Artículo 304 A de dicho reglamento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) se coordinarán, en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en un grupo de trabajo permanente en materia de evaluación y seguimiento al desempeño presupuestario, así como de los resultados del mismo, que facilite la definición de:

- Las políticas y metodologías necesarias para la determinación de los instrumentos de la evaluación y su seguimiento.
- La forma y términos para la concertación y validación de los indicadores para la evaluación del desempeño.

²⁴² Evaluación del Sistema de Presupuesto por Resultados. (2012): 9.

- Los mecanismos de coordinación y cooperación que se requieran para atender las consultas en materia de evaluación que realicen las dependencias y entidades; las entidades federativas, por conducto de éstas, los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal.
- Los procedimientos que se requieran para el mejoramiento de los instrumentos diseñados para la evaluación y el seguimiento al desempeño.

En dicho grupo pueden participar también las dependencias y entidades cuando así se considere conveniente por virtud de los asuntos a tratar, e invariablemente con el carácter de invitados permanentes la Oficina de la Presidencia de la República (OPR) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

La coordinación de las tareas del (PbR) es peculiar en el ámbito de los sistemas de evaluación del desempeño de los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en tanto que involucra a tres instancias federales: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Esta evaluación ha posibilitado llevar a cabo tareas sustantivas del (PbR) tales como la estructuración y puesta en marcha de los Programas Anuales de Evaluación (PAE), la emisión y aplicación del “Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas federales de la Administración Pública” que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal responsables de operarlos, así como la emisión de guías para la construcción de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) y la formación y capacitación de servidores públicos.

Las responsabilidades en el marco del (PbR) han implicado una división del trabajo interinstitucional, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la conducción de la instrumentación del (PbR) en la Administración Pública Federal, a la Secretaría de la Función Pública (SFP) la promoción de la mejora de la gestión pública y contribuir en la instrumentación del (PbR) y al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) la evaluación de políticas y programas de desarrollo social así como el desarrollo y fomento de marcos metodológicos, ello sin menoscabo de que cada una de las globalizadoras coordina la evaluación de Programas Presupuestarios en el ámbito de sus respectivas prioridades y contribuye al desarrollo de nuevos instrumentos de evaluación.

Los elementos constitutivos del Grupo de Trabajo son relevantes para el establecimiento de los objetivos de desempeño, el establecimiento del marco de referencia estándar para el (PbR), el desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.²⁴³ necesarias para administrar y dar soporte técnico a la captura sistemática de la información del desempeño y para asignar o reasignar recursos en el ámbito de la Administración Pública Federal.

En estos procesos concurren las dependencias y entidades así como el Congreso, éste último en relación a la asignación presupuestaria y también a través de la Auditoría Superior de la Federación, la cual audita el (PbR) de conformidad con sus atribuciones.²⁴⁴

²⁴³ *Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)*. (2013): Son un conjunto de servicios, redes, software y aparatos que tienen como fin la mejora de la calidad de vida de las personas dentro de un entorno, y que se integran a un sistema de información interconectado y complementario de dos conjuntos, representados por las tradicionales Tecnologías de la Comunicación, constituidas principalmente por la radio, la televisión y la telefonía convencional y por las Tecnologías de la información, caracterizadas por la digitalización de las tecnologías de registros de contenidos. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) son herramientas teórico conceptuales, soportes y canales que procesan, almacenan, sintetizan, recuperan y presentan información de la forma más variada. Monografias.com. Documento Web. [Activo:18/Jun./2013].

<http://www.monografias.com/trabajos67/tics/tics.shtml>

²⁴⁴ Evaluación del Sistema de Presupuesto por Resultados. (2012): 11.

En seguimiento a las recomendaciones emitidas por parte de los evaluadores externos se generan Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) de los Programas Presupuestarios.

Los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) son los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en la evaluación externa, las cuales pueden ser atendidas para la mejora de los programas con base en las recomendaciones y sugerencias señaladas por el evaluador externo a fin de mejorar los Programas Presupuestarios.

Para dar atención y seguimiento a los resultados y recomendaciones de las evaluaciones externas practicadas a los Programas Presupuestarios, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) emitieron por primera vez, en octubre de 2008, el “Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones externas a programas federales.”

El objeto de este mecanismo es:

- Establecer el proceso para dar seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) derivados de los informes y evaluaciones practicadas a los programas con el fin de mejorar su desempeño;
- Integrar los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) en el diseño de políticas públicas de los programas correspondientes con el fin de fortalecer la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;
- Articular los resultados de las evaluaciones de los programas en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED);
- Definir los responsables de establecer los instrumentos de trabajo para dar seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), así como la formalización de los mismos; y
- Dar difusión a los resultados obtenidos de las evaluaciones.

Los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) se clasifican con base en los actores institucionales que participan en su atención y solución, los cuales son:

- Específicos (atendibles por la unidad responsable de la ejecución del Programa Presupuestario).
- Institucionales (atendibles por la dependencia o entidad a la que pertenece la unidad responsable de la ejecución del Programa Presupuestario).
- Interinstitucionales (atendibles por diversas dependencias y entidades que de alguna manera influyen en la ejecución del Programa Presupuestario).
- Intergubernamentales (atendibles por más de un orden de gobierno).²⁴⁵

Con el fin de que los aspectos susceptibles de mejora fueran implementados en el proceso presupuestario, en el 2010 las dependencias y entidades entregaron a las autoridades competentes los avances en seguimiento a las recomendaciones.

Como resultado del fortalecimiento de las funciones de monitoreo y evaluación y del logro de un mayor equilibrio entre ambas, se han tenido mejoras notables en un considerable número de programas presupuestarios.

Para 2010, de 127 programas presupuestarios evaluados y monitoreados, 95 han tenido mejoras visibles que son resultado de una mejor administración por parte de los responsables de su ejecución.

Estos esfuerzos han sido reconocidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Entre las mejoras recurrentes se encuentran las siguientes:

- Mejoras en los procesos de planeación por medio de perfeccionamientos a los programas de trabajo de las Unidades Responsables;
- Mejoras en la identificación y cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo con base en los resultados del Censo Económico 2009 y una mayor participación en el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión;

²⁴⁵ Evaluación del Sistema de Presupuesto por Resultados. (2012): 17, 18.

- Reingenierías para la optimización de funciones y estructuras organizacionales;
- Cambios en la capacitación y supervisión que redundarán en las condiciones de sustentabilidad y transparencia en la aplicación de los recursos públicos;
- Modificaciones a las reglas de operación y;
- Mejoras en la supervisión de proyectos con base en estas últimas.²⁴⁶

Los resultados de las evaluaciones son considerados para mejorar el diseño y la gestión de las políticas y programas públicos, para orientar las asignaciones de recursos con mayores elementos de análisis y de juicio respecto de los objetivos, las prioridades, los avances alcanzados y los factores que inciden en el impacto económico y social de los programas, su eficacia y eficiencia, así como en la calidad de los bienes y servicios entregados a la población.²⁴⁷

Programa de Mediano Plazo (PMP).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), instrumenta el Programa de Mediano Plazo (PMP) en coordinación con la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Mediante este programa se implementa una estrategia para mejorar la calidad del gasto público al promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública, a través de acciones que modernicen y mejoren la prestación de servicios públicos, promuevan la productividad en el desempeño de las funciones de las dependencias y entidades, y permitan reducir los gastos de operación.

Este esfuerzo permitirá que, antes de concluir la administración de Felipe Calderón, se alcance una meta de ahorro de hasta el 20% del equivalente al gasto de operación y administrativo de las dependencias del Gobierno Federal. Para esto se contempla una meta de ahorro anual del 5% como mínimo.

²⁴⁶ Pérez-Jácome, Friscione. *Presupuesto basado en Resultados: Origen y Aplicación en México*. Documento Web. [Activo: 1/Abril/2013].

http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf Pág. 9.

²⁴⁷ Pérez-Jácome. *Presupuesto basado en Resultados: Origen y Aplicación en México*: 10.

Con este fin, los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) formalizarán compromisos de mejora, y reportarán trimestralmente a la Cámara de Diputados el avance en su cumplimiento (medido con base en indicadores de desempeño previstos en los compromisos).

En 2009 se apoyó el objetivo del Programa de Mediano Plazo (PMP) con la creación de rubros específicos de gasto que permitieron financiar diversas mejoras dentro de las instituciones. Para ello se realizaron modificaciones a la estructura programática para incluir dos nuevas modalidades de programas presupuestarios: actividades de apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional, y actividades de apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión. A través de dichas modalidades será posible presupuestar los recursos que permitan hacer más eficiente la operación del sector público, y orientar su gestión al logro de resultados a favor de la sociedad.

El fruto de este esfuerzo de austeridad y racionalidad presupuestaria, es decir, los ahorros generados como resultado de la aplicación de ambas medidas (la implementación del Programa de Mediano Plazo (PMP) y las innovaciones programáticas), serán canalizados a distintos programas lo que, a su vez, se traducirá en una mayor cantidad y calidad de bienes y servicios brindados a la sociedad.²⁴⁸

Desde 2007 a la fecha, se ha producido información del desempeño de los Programas Presupuestarios, tanto de indicadores como de evaluaciones externas, lo cual permite medir el avance en el cumplimiento tanto de metas como de la eficacia y eficiencia de los mismos. De esta forma, el (PbR) contribuye a superar la asignación inercial de recursos al aportar información adicional sobre el desempeño de los principales programas de la Administración Pública Federal.²⁴⁹

²⁴⁸ Pérez-Jácome. Presupuesto basado en Resultados: Origen y Aplicación en México: 11.

²⁴⁹ Evaluación del Sistema de Presupuesto por Resultados. (2012): 22.

De la revisión efectuada a los aspectos relacionados con el Presupuesto basado en Resultados, se destacan las consideraciones siguientes:

- Que todos los programas presupuestarios presenten indicadores de desempeño en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), para que se cuente con elementos para la evaluación de los resultados alcanzados.
- En 2010, sólo alrededor del 15.0% de los programas presupuestarios presentaron matriz de indicadores para resultados, y el 25.6% de los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) estuvieron vinculados con indicadores para medir su desempeño.
- Que en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se establezca que las dependencias y entidades cuenten con mecanismos eficientes de calidad y supervisión del avance en el cumplimiento de las metas de los indicadores de desempeño, ya que en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública se ha detectado que las metas de los indicadores se reportan niveles de incumplimiento o sobrecumplimiento desproporcionados, lo que se explica por una deficiente programación y control de calidad de la información.
- Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) acredite con detalle a la Cámara de Diputados la aplicación del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño en la asignación y reasignación de los recursos presupuestarios, así como en las decisiones de diseño y ejecución de los programas.
- Que en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se establezca que la Cuenta Pública informe sobre los resultados definitivos de los subejercicios no subsanados y su destino, por Dependencia y Entidad, Unidad Responsable, Programa Presupuestario y Concepto de Gasto, así como su impacto en las metas de los indicadores de desempeño, con la finalidad de verificar que los recursos se reasignaron hacia programas sociales y de inversión en infraestructura.

- Que se establezca en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) emita disposiciones para verificar que se cumpla con los objetivos de los proyectos de inversión y se asegure un ejercicio eficiente de los recursos, además de publicar la evaluación del costo-beneficio en relación con los resultados alcanzados con los proyectos concluidos en el ejercicio.²⁵⁰

Diagnóstico del (PbR) en Entidades Federativas.

Los principales resultados sobre el estado en el que se encuentra el avance de la iniciativa del (PbR) en los 31 Estados y en el Distrito Federal se presentó un grado de avance (57% en promedio) en las estrategias relativas a la implementación del (PbR). Un grado de avance (45% en promedio) en las acciones relacionadas con el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Durante el segundo semestre de 2011 y el año 2012, mediante la suscripción de los convenios, se está acordando con las entidades federativas la consolidación y mejora del proceso de implantación del (PbR), así como la modernización presupuestaria a nivel de los gobiernos estatal y municipal, mediante la elaboración de una estrategia y un plan de acción, que cuente con el apoyo técnico y económico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y que en lo general estén dirigidos a:

- Actualizar el marco jurídico estatal, en materia de gasto público y de armonización contable;
- Realizar un diseño institucional del órgano técnico autónomo de evaluación del desempeño;
- Capacitar recursos humanos que hagan posible la instrumentación del (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en cada entidad;

²⁵⁰ *Consideraciones en Torno al Quinto Informe de Gobierno, en el Marco del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.* (2011). Auditoría Superior de la Federación (ASF). México: Cámara de Diputados. Documento Web. [Activo:27/Jun./2013].
http://www.asf.gob.mx/uploads/89_Principal/Consideraciones_en_torno_al_Quinto_Informe_de_Gobierno.pdf
 f Págs. 57, 58.

- Elaborar la Matriz de Indicadores de Resultados en sus principales programas;
- Fortalecer los procesos de integración del presupuesto y de rendición de cuentas;
- Elaborar un Presupuesto Ciudadano; así como;
- Elaborar la propuesta de implantación de la Iniciativa (PbR) en los municipios prioritarios en cada una de las entidades.²⁵¹

Capacitación y Formación de Recursos Humanos

La estrategia de capacitación que se ha desarrollado ha sido un elemento clave para el fortalecimiento y consolidación del (PbR) en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial además de los distintos órdenes de gobierno.

También ha contribuido a la consolidación del enfoque (PbR) en los diversos órganos con autonomía técnica y política como el Instituto Federal de Acceso a la Información y Datos Personales (IFAI), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

La capacitación y formación de los recursos humanos como parte de una estrategia integral del Gobierno Federal, se ha realizado a través de la aplicación de las distintas herramientas tecnológicas, métodos pedagógicos y didácticos que permiten el desarrollo de habilidades teóricas y prácticas en los servidores públicos.

La implantación del (PbR) en la Administración Pública Federal y en los gobiernos locales, se ha realizado paralelamente en dos modalidades de formación de capital humano para atender la demanda creciente de capacitación en materia de (PbR), las cuales comprenden:

- Capacitación a distancia.
- Capacitación presencial.

²⁵¹ Evaluación del Sistema de Presupuesto por Resultados. (2012): 23, 24.

Como parte de la instrumentación del Presupuesto Basado en Resultados tanto en la Administración Pública Federal como en las entidades federativas, de 2007 a 2011, se han capacitado a un total de 29,468 servidores públicos de los tres órdenes de gobierno a nivel nacional.

En capacitación presencial son: 15,751 personas. Un 53% del total de servidores públicos.

En capacitación a distancia son: 13,717 personas. Un 47 % del total de servidores públicos.

En los inicios de la implementación del (PbR) en 2007 se realizó una estrategia de sensibilización y capacitación presencial con una cobertura de 3,968 servidores públicos capacitados.

En 2008, se impartieron talleres y cursos de capacitación a 4,971 servidores públicos en los diferentes órdenes de gobierno. En 2009 se capacitaron 3,378 de manera presencial y de forma complementaria se capacitaron a distancia a 8,350 funcionarios públicos.

En este sentido, durante el periodo 2007-2009 se formó un total de 20,667 funcionarios dentro de la APF, incluyendo a funcionarios de los gobiernos locales.

En 2010, se capacitaron 6,608 servidores públicos en sus dos modalidades (presencial y a distancia), acumulando en el periodo 2007-2010 un total de 27,275 funcionarios públicos a nivel nacional. En este sentido, hay que resaltar que durante 2010 se capacitaron 2,031 de manera presencial y 4,577 a distancia.

Asimismo, durante 2011, se capacitaron a un total de 2,193 servidores públicos en los diferentes órdenes de gobierno, principalmente bajo la modalidad de capacitación presencial. Es decir, durante 2011 se capacitaron en la modalidad presencial a 1,403 funcionarios públicos, mientras que en la modalidad a distancia se capacitaron a 790 servidores públicos en la Administración Pública Federal y gobiernos locales.²⁵²

²⁵² Evaluación del Sistema de Presupuesto por Resultados. (2012): 25, 26.

4.3. Propuestas para su Implementación Efectiva.

El (PbR) necesita de un desarrollo pleno para que funcione en todas las áreas de la Administración Pública tomando en consideración que se han logrado avances importantes desde su implementación, aunque es necesario reforzar algunos aspectos.

El servicio público mexicano tiene una profunda tradición legalista que subraya la adhesión a reglas y disposiciones que castigan a las personas que no obedecen los ordenamientos.

Pasar de este sistema a uno que hace hincapié en el desempeño es un cambio cultural muy importante, además de ser un proceso de largo plazo.²⁵³

Para Mejorar la Formulación del Presupuesto.

- La generación y el empleo de pronósticos a largo plazo contribuirán a mejorar la sostenibilidad fiscal. Sería benéfico que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) creará estimados a un plazo de entre 20 y 30 años. Esta actividad contribuiría a la planeación para los temas de política fiscal de largo plazo que México tendrá que enfrentar, específicamente el descenso en los ingresos petroleros y el cambio en las características demográficas de la población.
- Debería considerarse mejorar la presentación del presupuesto. Esto se puede realizar mediante la reducción del número de datos por clasificación económica que no contribuyen a la gestión presupuestaria y ampliando la información relacionada con los programas.
- La documentación relacionada con el presupuesto deberá incluir información acerca de los cambios en los programas, tanto los propuestos como los que ya se han implementado.
- La eficiencia del proceso de formulación del presupuesto ha mejorado con el fortalecimiento del papel coordinador de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

²⁵³ *Estudio de la OCDE sobre el Proceso Presupuestario en México*. Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico. OCDE. (2009). Pág. 15.

- Es necesario continuar en esta línea. Durante el gobierno actual, ha mejorado el nivel de coordinación del proceso de formulación del presupuesto tanto dentro del poder ejecutivo como en lo correspondiente a la relación con el Congreso. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha ejercido el papel principal en el proceso de coordinación.²⁵⁴
- Esta centralización ha contribuido a hacer cumplir la disciplina presupuestaria, evitando situaciones como las que se presentaron en gobiernos anteriores en las que los secretarios de Estado recurrían al presidente o al Congreso para ampliar los topes presupuestarios establecidos previamente por esta Secretaría.

Para Mejorar la Función del Congreso.

- La introducción de un proceso presupuestario y su gestión basados en el desempeño dará al Congreso más información sobre la evolución de los programas.
- Es importante que el Congreso se comprometa con esta iniciativa de reforma y se le impulse a utilizar los resultados con base en el desempeño para dar seguimiento a la evolución de las Secretarías y los organismos relevantes, utilizando esta información en la discusión de la propuesta de presupuesto.
- Como parte del ejercicio actual de consulta pública para las reformas propuestas, resultaría útil establecer un comité asesor informal sobre la reforma presupuestaria.
- El comité fungiría como órgano de consulta para obtener puntos de vista del Congreso acerca de las iniciativas de reforma presupuestaria propuestas antes de que se sometan las modificaciones a la consideración de la legislatura. Este comité estaría integrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y por representantes de todos los partidos políticos en el Congreso.²⁵⁵
- El Ejecutivo y el Congreso deberán sujetarse a sus limitaciones constitucionales respectivas al elaborar y enmendar la propuesta de presupuesto.

²⁵⁴ Estudio de la OCDE sobre el Proceso Presupuestario en México. (2009): 17.

²⁵⁵ Estudio de la OCDE sobre el Proceso Presupuestario en México. (2009): 18.

- La Auditoría Superior de la Federación (ASF) debe considerar la posibilidad de generar información de manera más eficiente y de fácil acceso. La Auditoría Superior de la Federación realiza cerca de 800 auditorías al año y genera un solo informe al cierre del ejercicio fiscal. Este informe contiene 40 volúmenes y 25,000 páginas. En lugar de generar un solo informe, la institución debería considerar la publicación de resúmenes de informes individuales y presentarlos ante el comité del Congreso que corresponda.
- El Congreso debe recibir los informes de auditoría y la información relacionada con el desempeño de manera oportuna. Sería deseable que el Congreso, la Auditoría Superior de la Federación y el Ejecutivo mejoraran la organización de sus cargas de trabajo de manera que los informes de desempeño y otros informes relevantes se entreguen de manera oportuna y se utilicen con eficacia en la toma de decisiones.

Para Mejorar la Ejecución del Presupuesto.

- Se deben analizar las funciones de ejecución del presupuesto para mejorar la discreción y la flexibilidad de los funcionarios a cargo de la gestión de los programas así como de los funcionarios encargados del presupuesto.
- Dentro de la oficinas presupuestarias, el análisis sobre el tema deberá centrarse más en el análisis de los programas, poniendo menos énfasis en los controles presupuestarios *ex ante*.²⁵⁶
- Es recomendable fomentar la movilidad del personal dentro de la unidad presupuestaria a fin de minimizar el favoritismo con ciertos programas y de fortalecer las capacidades de análisis.
- Es recomendable otorgar mayor control a los gerentes de programa en los organismos en cuanto a los detalles de la gestión presupuestaria y la reasignación de recursos dentro de sus programas.

²⁵⁶ *Ex-ante*. (2013). Wikipedia. La Enciclopedia Libre. El término *ex-ante* (a veces escrito *ex ante* o *exante*) es una palabra neolatina que significa "antes del suceso". *Ex-ante* se usa más comúnmente en el mundo comercial, donde los resultados de una acción concreta, o una serie de acciones, se prevé con antelación (o eso se pretende). Lo opuesto a *ex ante* es *ex-post* (hecho) o *ex post*. Documento Web. [Activo: 22/Jul./2013]. <http://es.wikipedia.org/wiki/Ex-ante>

- Resulta importante generar expectativas realistas en torno a los horizontes temporales y los retos a futuro en la gestión del proceso de implementación de la reforma contable. En este sentido, es importante centrarse en lograr establecer los elementos fundamentales de manera adecuada.²⁵⁷
- La iniciativa relacionada con la armonización de los sistemas contables para el gobierno central, los Estados y los Municipios mexicanos y pasar a un sistema de reporte basado en cuentas devengadas.²⁵⁸ Ello plantea un horizonte temporal exigente. Esta es una tarea en extremo complicada que exige paciencia y el tiempo adecuado para su implementación. El énfasis central debería ponerse en el registro adecuado de las operaciones de caja y en establecer un registro de activos antes de adoptar medidas basadas en cuentas devengadas.
- La Auditoría Superior de la Federación (ASF) debería mejorar la oportunidad en términos de la presentación ante el Congreso de su informe sobre la revisión de las cuentas públicas.
- Las mejores prácticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre transparencia presupuestaria, recomiendan que una institución que funja como Auditoría Superior, presente su opinión sobre las cuentas públicas auditadas ante la legislatura a más tardar seis meses después del cierre del año fiscal. En México, el periodo actual es de 14 meses.
- La Secretaría de la Función Pública (SFP) tiene oficinas de Control Interno en cada Secretaría de Estado. En el pasado, estas oficinas se han centrado en hacer cumplir las regulaciones gubernamentales y resolver las quejas contra servidores públicos.
- A pesar de que es necesario cumplir estas funciones, las oficinas de Control Interno deberían tender a ocuparse del mejoramiento de los programas más que de realizar auditorías de cumplimiento con la legislación que pueden resultar en la sanción de servidores públicos pero no en la mejora del servicio público como tal.

²⁵⁷ Estudio de la OCDE sobre el Proceso Presupuestario en México. (2009): 19.

²⁵⁸ *Devengar* (2013). Eco-Finanzas. Devengar: En contabilidad, se denomina al acto de registrar los Ingresos o Egresos en el momento en que nacen como derechos u obligaciones. Los sistemas contables generalmente se llevan sobre base devengada, lo que significa que todos los Ingresos o Egresos de la explotación deben ser registrados en el mismo instante en que surge el derecho a su percepción o la obligación de su pago; y no en el momento en que dichos Ingresos o Egresos se hacen efectivos. Documento Web. [Activo: 22/Jul./2013]. <http://www.eco-finanzas.com/diccionario/D/DEVENGAR.htm>

- La Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) ha estado vigente desde 2003. La implementación y los resultados de esta ley hasta la fecha deberían ser objeto de una evaluación y análisis externos a fin de generar recomendaciones para su mejoramiento. La introducción de esta Ley representa un avance importante con respecto al pasado. Sin embargo, se observa toda una serie de renglones en los que queda espacio para mejorarla.

Es necesario hacer énfasis en el fortalecimiento de la gestión por desempeño en las funciones de personal, adquisiciones y regulación del gobierno mediante:

- La ampliación del reclutamiento, la evaluación y la compensación del personal con base en el desempeño, utilizando incentivos sobre esta medida donde sea posible.
- Simplificando las reglas y regulaciones relacionadas con las adquisiciones gubernamentales e intensificar el uso de las compras electrónicas y la contratación externa de servicios comunes. Centrar el análisis de las compras de gobierno en proyectos de mayor escala y más largo plazo.²⁵⁹
- La reducción de la regulación y el papeleo administrativo, ampliando el uso del gobierno electrónico (e-gobierno)²⁶⁰ para disminuir la burocracia del sistema.

Para Mejorar los Resultados Obtenidos.

- Es necesario mejorar de manera significativa la coordinación entre instituciones. Las funciones y las responsabilidades de las instituciones y las secretarías clave – la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) – deben definirse con claridad e implementarse en la práctica.

²⁵⁹ Estudio de la OCDE sobre el Proceso Presupuestario en México. (2009): 20.

²⁶⁰ *Gobierno Electrónico*. (2013). Wikipedia. La Enciclopedia Libre. El gobierno electrónico (en inglés e-government) consiste en el uso de las Tecnologías de la Información y el conocimiento en los procesos internos de gobierno en la entrega de los productos y servicios del Estado tanto a los ciudadanos como a la industria. El gobierno electrónico describe el uso de tecnologías para facilitar la operación de gobierno y la distribución de la información y los servicios del mismo. Documento Web. [Activo: 22/Jul./2013]. http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_electr%C3%B3nico

- Es necesario establecer un consejo coordinador para garantizar la cooperación entre las oficinas de las diversas organizaciones y evitar la duplicación de esfuerzos. Este consejo debe incorporar a representantes de alto nivel de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y de la Presidencia de la República. La propuesta actual es que este consejo sea encabezado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como parte de su mandato legal de coordinar el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).
- La nueva unidad de evaluación dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), responsable de operar el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), debería abocarse a la generación de informes e información de manera oportuna para los encargados de la toma de decisiones.
- Adoptar el calendario que propone para generar informes de evaluación del desempeño a tiempo para la toma de decisiones clave en el proceso presupuestario.²⁶¹
- Debe contarse con lineamientos claros acerca de la elaboración y el uso de indicadores. Las iniciativas recientes han resultado en toda una gama de requerimientos de generación de indicadores para las funciones de planeación, evaluación, gestión y auditoría de los programas. Es necesario contar con señales claras acerca del propósito y la utilización de cada medida o cada categoría de indicador.
- A fin de evitar las redundancias y la confusión, es necesario que una sola institución tenga la responsabilidad clara por la elaboración de lineamientos y normas para la generación y el uso de los indicadores de desempeño.
- Con el objeto de intensificar la participación de las secretarías de Estado en el proceso de reforma, debería crearse un puesto de coordinador o administrador del desempeño dentro de la oficina de Programación y Presupuesto (Oficialía Mayor) en cada Secretaría. Esta persona reportaría directamente al Secretario y fungiría como defensor de la reforma en esa Secretaría.

²⁶¹ Estudio de la OCDE sobre el Proceso Presupuestario en México. (2009): 21.

- A la fecha, queda claro que la mayoría de las Secretarías han cumplido con lo que exige la ley en términos de la presentación de indicadores. Sin embargo, es necesario hacer más para involucrarlas en el proceso de reforma y fomentar el uso de información basada en el desempeño para mejorar la gestión de sus programas.
- Los esfuerzos iniciales para incluir información sobre desempeño en el proceso de formulación del presupuesto son meritorios. Para seguir adelante, es importante que se institucionalicen algunas de las prácticas actuales e integrar mejor, la información sobre desempeño en los procesos de toma de decisiones.
- Es necesario cambiar la estructura de incentivos para que refleje el nuevo enfoque con base en el desempeño. El sistema actual hace más énfasis en el cumplimiento que en el desempeño. Al cambiar hacia un enfoque centrado en el desempeño es necesario:
 - i. Crear nuevas estructuras de incentivos;
 - ii. Racionalizar y eliminar el exceso actual de reglas y regulaciones internas;
 - iii. Aumentar la flexibilidad en la ejecución del Presupuesto y en los temas relacionados con la gestión y el personal.²⁶²

Para avanzar sería útil aplicar un enfoque secuencial y por etapas. De esta manera, debería ser elaborado un plan de implementación que defina calendarios y etapas, al igual que las medidas que deben tomarse y los puntos de referencia que deben lograrse.

Las posibles etapas y su orden serían:

- Primero, mejorar la calidad de la información sobre desempeño y de los sistemas de apoyo de las Tecnologías de la Información (TI) y lograr una mayor integración de la información sobre desempeño dentro del proceso presupuestario y otros procesos de planeación y gestión.
- Segundo, fortalecer y modernizar la gestión financiera en las Secretarías de Estado. En esta etapa se incluye la necesidad de contar con un calendario para la implementación de las reformas en las Secretarías de Estado y la elaboración de información sobre costos.

²⁶² Estudio de la OCDE sobre el Proceso Presupuestario en México. (2009): 22.

- Tercero, cambiar los sistemas de rendición de cuentas y las estructuras de incentivos en todo el gobierno. Un aspecto de esta medida podría centrarse en la utilización de un esquema piloto para poner a prueba la delegación caso por caso de responsabilidades financieras y administrativas a los organismos del Estado.²⁶³
- México ha logrado avanzar constantemente en mejorar la calidad del gasto, es necesario enfocar los esfuerzos a diversas áreas que requieren de mayor fortaleza para lograr los objetivos del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). En ese marco, es indispensable ampliar el número de evaluadores independientes y objetivos. Lo anterior contribuirá a que la sociedad se sienta cómoda respecto del contenido de las evaluaciones y, por ende, promover su participación en un esquema de rendición de cuentas.
- El (SED) no podrá lograr sus objetivos, si no se involucran las partes interesadas; fundamentalmente se requiere apoyar la participación de la sociedad con el fin de que ésta conozca y evalúe los procesos de la acción gubernamental. Deben canalizarse esfuerzos para que los usuarios de las evaluaciones realmente las utilicen a fin de que los programas y políticas públicas produzcan mejores resultados en y para la sociedad.
- El objetivo es que los resultados de las evaluaciones sean siempre públicos y accesibles tanto para las instituciones públicas como la sociedad en general.
- Es importante que se desarrolle un esquema de incentivos para promover el uso del (SED), que sea constituido con un auténtico cambio de cultura en la forma en que percibimos a la administración pública.
- El sentido de pertenencia al (SED) y el cambio de cultura son factores importantes para lograr que los servidores públicos den cuenta a la sociedad de los resultados obtenidos con los recursos públicos a su cargo.
- Se debe trabajar en un esquema de uso de la tecnología que permita que la información de los resultados esté disponible de forma inmediata cuando se necesita. Con ello se logrará de mejor manera la retroalimentación del proceso presupuestario con las evaluaciones.

²⁶³ Estudio de la OCDE sobre el Proceso Presupuestario en México. (2009): 23.

- Es necesario avanzar en la construcción de herramientas tecnológicas para emitir estados financieros en línea y modificar el contenido de la cuenta pública hacia un modelo orientado a los resultados que logra el gobierno con los recursos públicos.²⁶⁴
- El (PbR) es un reto a la constancia, pues implica acciones cotidianas de todos los involucrados en la administración pública, con la desventaja de que el producto del esfuerzo puede verse claramente después de pasados algunos meses o, en algunos casos, años. Lo más probable será ver en plenitud las virtudes de (PbR) en un horizonte de mediano plazo.
- Durante ese tiempo las instancias involucradas continuarán trabajando en un cambio de cultura que revolucione:
 - i. La forma en que los servidores públicos se conciben a sí mismos;
 - ii. La orientación del servicio público hacia un beneficio claramente identificable en la sociedad y;
 - iii. La participación de la sociedad en una demanda activa de resultados de sus servidores públicos.²⁶⁵
- El diseño de un adecuado sistema de incentivos es una de las tareas más complejas. Pero tal vez sea en el ámbito de la administración pública donde más complicada resulte esta tarea, al no existir la guía del mercado que oriente la producción de bienes y servicios en un marco general de competencia.²⁶⁶
- Es necesaria una revisión de los siguientes elementos básicos de todo sistema de Gestión de Recursos Humanos:
 - i. Analizar el nivel de efectividad de los sistemas de selección y reclutamiento de cara a seleccionar a funcionarios de alto rendimiento;
 - ii. Examinar los sistemas de formación continua;
 - iii. Vincular los sistemas de incentivos y motivación con el nivel de desempeño de los funcionarios;

²⁶⁴ Pérez-Jácome Friscione, Dionisio A. *Presupuesto basado en Resultados: Origen y Aplicación en México*. Documento Web. [Activo: 1/Abril/2013].

http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf Pág. 19.

²⁶⁵ Pérez-Jácome Friscione: 20.

²⁶⁶ Ruiz Álvarez, José Luis y Caamaño Alegre, José. (2009). *Tendencias en la Gestión Presupuestaria a Nivel Internacional. Trimestre Fiscal 3. No. 90*. México: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC. Documento Web. [Activo: 9/Jul./2013].

<http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/Trimestre90.pdf> Pág. 110.

- iv. Revisar los sistemas de provisión de puestos de trabajo para garantizar que se promociona al que tiene mejor desempeño;
- v. Impulsar y revisar los sistemas de evaluación del desempeño del personal.²⁶⁷
 - Hay que evitar que la implementación del (PbR) desemboque en un proceso mecanicista; es decir, que la evaluación de los resultados termine siendo solamente una tarea automática, que deje de lado la revisión del cumplimiento y alcance de los objetivos. Esto requiere la continua participación de las autoridades en la elaboración y evaluación de las medidas de desempeño, particularmente en relación con los usuarios, ciudadanos y empleados de gobierno.
 - El éxito del (PbR) dependerá de la habilidad de las autoridades locales para desarrollar una cultura apropiada de evaluación y aprendizaje, y no solamente con la creación de estructuras, sistemas y procesos relacionados con la evaluación del desempeño.²⁶⁸

Es necesario formular un marco presupuestario que incluya variables como:

El cambio en la edad de las personas, la distribución del ingreso, la composición social y los cambios tecnológicos. Este enfoque genera que el proceso presupuestal tenga como punto de inicio la generación de los ingresos y que con base en las condiciones sociales, políticas y económicas de cada país se determine la asignación del gasto público.²⁶⁹

Los procesos de modernización del Estado y de cambio de cultura organizacional son de largo plazo.

En los países en que estas reformas han tenido éxito, la asociación de la gestión orientada por resultados a avances sustantivos en técnicas de presupuestación plurianual ha fomentado la adopción de un enfoque de largo plazo en todas las esferas de gobierno.

²⁶⁷ Ruiz Álvarez, Caamaño Alegre. (2009): 112.

²⁶⁸ Sour, Laura. (2009). *Coordinación Presupuestaria entre Distintos Niveles de Gobierno en un Marco de Presupuesto por Resultados. Trimestre Fiscal 3. No. 90*. México: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). Documento Web. [Activo: 9/Jul./2013].
<http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/Trimestre90.pdf> Pág. 131.

²⁶⁹ Sour. (2009): 132, 133.

El principal objetivo de una gestión por resultados es apoyar el proceso de formulación de planes y programas en una visión plurianual, centrando los esfuerzos hacia una adecuada asignación de los recursos públicos, fijando criterios tanto en el ámbito del gasto corriente como en los sistemas de inversión pública.

La evaluación de los programas de gasto de capital que ejecuta o que contrata el sector público cobra una importancia estratégica, dado su impacto sobre el crecimiento económico de largo plazo y el desarrollo territorial.²⁷⁰

Los servicios profesionales de carrera son coadyuvantes en la preservación de la memoria institucional, la continuidad de programas y proyectos, brindando un mejor diseño de políticas públicas.

De la consolidación de estos sistemas también se desprende el que adquiera un verdadero carácter público la prestación de bienes y servicios, puesto que se tiene un alcance más amplio al no tratar sólo de responder a demandas particulares formuladas por grupos que obedecen intereses políticos partidistas con claros sesgos corporativos y clientelares.²⁷¹

La capacitación y desarrollo que favorecieran la permanencia de los funcionarios en una situación de perfeccionamiento profesional continuo impactan de manera positiva, sin duda, el rendimiento de la tarea gubernamental y permiten acumular experiencia con sentido de mejora para el mediano y largo plazo.

Se podrían hasta lograr erradicar prácticas ancladas en la discrecionalidad para dar paso a las ancladas en la objetividad en la contratación, promoción y evaluación de los funcionarios.²⁷²

²⁷⁰ Bonnefoy, Juan Cristóbal y Armijo, Marianela. (2005). *Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Serie: Manuales No. 45*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Organización de las Naciones Unidas (ONU). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. Documento Web. [Activo: 9/Jul./2013].

<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/23572/manual45.pdf> Pág. 99.

²⁷¹ Pardo, María del Carmen. (2005). *El Servicio Civil de Carrera para un Mejor Desempeño de la Gestión Pública. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas No. 8*. México: Auditoría Superior de la Federación (ASF). Pág. 83.

²⁷² Pardo. (2005): 84.

Las expectativas claras y concisas en el sistema de servicio civil de carrera son importantes para un comportamiento productivo de los servidores públicos. Un sistema que ofrece sueldos competitivos, bonos, prestaciones o capacitaciones, cuando no existen recursos para hacerlos efectivos, no puede alcanzar el resultado deseado y termina desmoralizando al personal.²⁷³

Un sistema escalafonario sustentado en la capacitación, cuando la estructura administrativa no tiene suficientes puestos para promover a la gente, tampoco dará resultados. El cambio de paradigma requerido exige una revolución cultural y un cambio de fondo en la manera de entender el servicio público.

Los objetivos de la nueva cultura deben ser definidos de manera clara. Se requiere motivar al personal mediante evaluaciones certeras.

La intención es que dichas evaluaciones sean de dos tipos:

- Sobre conocimientos generales que todo servidor público debe poseer (por ejemplo, principios mínimos de redacción y vocabulario).
- Evaluaciones específicas que tendrán que ver con los resultados a los cuales los servidores públicos se comprometieron.

El paradigma de administración pública del cual hablamos se basa en contratos personales, con resultados definidos y de fácil medición. Un modelo administrativo apoyado en un sistema de evaluación que permita la retroalimentación de los funcionarios públicos para generar mejores herramientas de desarrollo laboral.

Un sistema de administración pública con un servicio civil de carrera que no tenga un buen sistema de evaluación no puede funcionar eficientemente. Si las personas son inamovibles, el sistema se deteriora y se vuelve obsoleto.

²⁷³ Moctezuma Barragán, Esteban, Roemer Andrés. (1999). *Por un Gobierno con Resultados. El Servicio Civil de Carrera: un Sistema Integral de Profesionalización, Evaluación y Desempeño de los Servidores Públicos en México*. México: Academia Metropolitana, Centro de Estrategia y Desarrollo, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Fondo de Cultura Económica FCE. Pág. 162.

Los resultados de las evaluaciones deben ser considerados, en su momento, para decidir sobre el futuro de los servidores públicos. Deben ser la fuente-insumo de información y por supuesto, ser el motor de movilidad para contar con el personal que merezca el puesto.

Las expectativas claras y concisas, así como las evaluaciones generales y específicas dirigidas a los servidores públicos, deben tener como soporte principios de mérito. Es el mérito lo que hace merecedor a alguien de algo.²⁷⁴

Esto no necesariamente tiene que ver con el tiempo de desempeño de un servidor público en el puesto (aunque generalmente existe una correlación entre el buen desempeño y la antigüedad, justificada por la posible experiencia adquirida).

El mérito es importante para que la gente permanezca, se promueva o, en su caso, se separe de la función pública. El mérito es la cara opuesta al clientelismo, al amiguismo, al compadrazgo y a la corrupción.

El mérito significa que quien ofrece resultados merece el trabajo y mayores oportunidades; permite que el sistema ofrezca mejores condiciones y oportunidades, con la misión de un mejor desempeño del cual es parte fundamental la capacitación que genere un mejor gobierno y un país con desarrollo justo, equitativo y eficiente.

Se requiere un sistema integral que tenga muy clara la definición de lo que es la modernización en la administración pública; que no tenga ningún tipo de problema de exceso de control ni de autoridad; que cuente con los mínimos recursos humanos, financieros y de materiales requeridos; y que realmente funcione como una instancia agilizadora para que las misiones se correlacionen con resultados, y éstos con mejores servicios para la ciudadanía.

²⁷⁴ Moctezuma Barragán, Roemer. (1999): 163.

Un servicio civil de carrera eficiente debe estar sustentado en una continua modernización de la administración pública, en la cual los recursos humanos sean un engrane fundamental, mas no único, para un mejor desempeño de los servidores públicos; un gobierno para servir, conformado por incentivos correctos e instituciones que definan derechos de propiedad eficientemente. Este es un sistema justo, transparente, que generará mayor desarrollo y mejor distribución de la riqueza a mediano y largo plazo.²⁷⁵

Se requiere de un sistema que establezca reglas claras para el ingreso y las promociones; convocatorias transparentes; jurados intachables y concedores; requisitos severos tanto para entrar como para permanecer en el servicio; remuneraciones de acuerdo al desempeño; inducción a los puestos acorde a la misión institucional y a las necesidades reales de los ciudadanos.

Es claro que el diseño de los sistemas de profesionalización conlleva una serie de decisiones que están lejos de ser óptimas; por el contrario, es necesario hacer balances y asumir los costos que invariablemente están ligados a cada una de las opciones.

La ponderación de costos y beneficios depende de las características propias de cada organización, pero sin duda el objetivo rector deberá ser un mejor servicio a la ciudadanía.

El reto se encuentra entonces en establecer los balances entre control, por un lado, y flexibilidad, por el otro. En términos de los sistemas de profesionalización, este balance podría establecerse identificando aquellos puntos críticos susceptibles de homogeneización y aquellos que debieran estar a cargo de los propios organismos (en este caso, instaurando mecanismos de auditoría que si no merman la autonomía de las dependencias, sí las obliguen a rendir cuentas a una institución reguladora).²⁷⁶

²⁷⁵ Moctezuma Barragán, Roemer. (1999): 164.

²⁷⁶ Moctezuma Barragán, Roemer. (1999): 215

La estructura institucional (tanto formal como informal) debe ser minimalista en requerimientos burocráticos. Flexible acorde a las necesidades particulares de cada órgano de gobierno. Firme en definición e implantación de criterios de mérito e igualdad de oportunidades, y severo en los requerimientos de rendición de cuentas acorde con la misión establecida.²⁷⁷

Es imperativo que la evaluación se vincule directamente a los resultados efectivamente obtenidos por el servidor público profesional (en función de los requerimientos de la ciudadanía), a las áreas o unidades a las que corresponde y a la institución de la que forme parte. En dicho sentido, las áreas o unidades deberán diseñar mecanismos propicios para asegurar que la calificación de cada uno de los funcionarios de la carrera administrativa no dependan solamente del juicio parcial de sus jefes, ni de comisiones neutrales encargadas de realizar las evaluaciones, sino también de la sociedad que recibe los beneficios (o los padece).²⁷⁸

Un sistema de profesionalización como no estaría completo si soslayara la necesidad de contar con garantías para dar seguridad a los servidores públicos que se dedicaron con excelencia y devoción a sus labores, tanto durante su trabajo como en función de su jubilación (o al darse por concluida la relación laboral por causas imputables a la institución).

Es decir, la separación por causas ajenas a los servidores públicos sobresalientes deberá ponderar que sean acreedores de un retiro digno a través de una indemnización que el sistema pueda comprometerse a ofrecer.

Por otro lado, aquellos funcionarios que por razones de mala conducta o mal desempeño sean removidos de sus cargos, no deberán recibir indemnización alguna.

²⁷⁷ Moctezuma Barragán, Roemer. (1999): 216.

²⁷⁸ Moctezuma Barragán, Roemer. (1999): 221.

Los elementos propuestos para mejorar el Servicio Profesional de Carrera son:

- Instaurar un sistema que defina misiones claras y se sujete a indicadores de desempeño orientados a resultados;
- Constituir programas de reclutamiento que permitan atraer a personas calificadas; desarrollar un esquema de selección mediante:
- Un proceso riguroso e imparcial que garantice el ingreso de las personas más aptas;
- Contar con un sistema de compensaciones que permita acercar y retener al personal más calificado;
- Conformar mecanismos eficientes para movilizar y relegar de sus puestos a los funcionarios mal evaluados;
- Propiciar el desarrollo del servidor público fortaleciendo su compromiso con la institución; contribuir al desarrollo de una cultura de servicio eficaz y honesto;
- Dignificar la función pública, y establecer la permanencia del servidor público en función del mérito.²⁷⁹

La Modernidad Administrativa debe ser orquestada de manera integral y con sentido de prospectiva; para ello se deben considerar los siguientes propósitos:

- a) Propósito Temático: sustentar objetivos válidos en la misión del Estado y de sus instituciones,
- b) Propósito Transparente Institucional: generar incentivos eficientes y reglas claras, creíbles, certeras, aplicables;
- c) Propósito Territorial: aprovechar ventajas por región y núcleo poblacional, y
- d) Propósito Administrativo: empatar elementos presupuestales, administrativos, culturales, financieros, tecnológicos y humanos.

²⁷⁹ Moctezuma Barragán, Roemer. (1999): 221, 222.

Los propósitos en cuestión deberán implantarse de forma gradual y muchos de ellos seguramente atravesarán por varias etapas de maduración. Pero de llevarse a cabo de modo integral, se logrará una verdadera modernización administrativa.

Es indispensable contar con una administración moderna y eficiente para transitar de la subcultura administrativa de la lealtad individual y política, hacia un servicio civil sustentado en el mérito; de la discontinuidad de políticas públicas hacia la conformación de políticas de Estado; de prácticas corruptas, ineficientes y clientelistas hacia administraciones eficientes y preocupadas por intereses colectivos; de pugnas intra e interburocráticas hacia lenguajes comunes, claros, de aplicación real en la práctica y de cooperación integral.²⁸⁰

El personal directivo es pieza clave en la implementación del Presupuesto basado en Resultados debido a la cantidad de personal humano que tiene a su cargo. Para lograr los objetivos y metas que deben cumplir, se sugieren a continuación algunas propuestas de mejora en torno a su importante función.

En el marco de las tendencias de la profesionalización de la función pública a nivel mundial, uno de los temas relevantes o destacados es el vinculado con el diseño de un sistema de profesionalización para directivos públicos en el marco de administraciones públicas respaldadas por servicios civiles o funciones públicas consolidadas, que han visto como una franja especial de sus funcionarios, llámese esos directivos a los que se alude, requieren de capacidades o competencias específicas y por lo tanto de un tratamiento especial para el fortalecimiento de sus organizaciones.²⁸¹

La dirección no es un simple componente de la gestión, tiene que ver con múltiples talentos, entre los que deben figurar la integridad, la intuición, la capacidad de inspirar a los demás, una profunda conciencia de sí, el valor de innovar y un discernimiento rápido e infalible.

²⁸⁰ Moctezuma Barragán, Roemer. (1999): 225.

²⁸¹ Martínez Puón, Rafael. (2011). *Temas Actuales de la Administración Pública. La Función Directiva en Latinoamérica: Componentes Para el Establecimiento de un Sistema Profesional*. RAP Revista de Administración Pública No. 125. México: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP. A.C. Pág. 71.

La dirección supone un espíritu inquebrantable, un espíritu visionario, y un real afecto por las personas a las que se dirige para hacer frente a realidades, problemáticas, afrontarlas y resolverlas.²⁸²

Un asunto clave en la instrumentación de una función pública profesional, será la de establecer con claridad las reglas del juego tanto para los políticos como para los directivos.

Este componente es clave, y está vinculado principalmente con la identificación de roles y niveles de responsabilidad que le corresponde realizar tanto a los políticos como a los directivos.

La definición de tales posiciones y responsabilidades o espacio necesario que debe tener cada uno de estos actores, requerirán como soporte una serie de normas y reglas escritas, pero también vale considerar a las no escritas, relacionadas más con la construcción de acuerdos, códigos y un sistema de valores para todos los actores que forman parte de la organización. Que en su conjunto, más allá de explicar límites de actuación también denoten una comunicación clara y precisa de lo que le corresponde hacer a cada uno de ellos.

En la identificación de posiciones y la construcción de espacios propios, pareciera ser que – al menos en países de Latinoamérica– se tiene una mayor claridad de lo que es y representa el rol del político, más no es así, para el caso del directivo y también agregaríamos al servidor público en general.

En lo que corresponde a los directivos, la imagen es difusa, poco reconocida. En gran parte, se considera que esto se debe, por la carencia de un sistema profesional que los respalde, que hace que a los directivos por ser designados en su mayoría por los políticos en calidad de sus jefes, por ende se les identifique también como políticos.²⁸³

²⁸² Martínez Puón. (2011): 75.

²⁸³ Martínez Puón. (2011): 89.

No se le puede pedir a un directivo que se conduzca sobre la base de un esquema por resultados, cuando su entorno presupuestal no tiene tal orientación. De igual manera, no se le puede pedir a un directivo, que su actuación esté ligada hacia la innovación, si de por medio están presentes los controles administrativos tradicionales, que en lugar de incentivar están más próximos a inhibir. En esta misma línea de ejemplos, si al directivo no se le construye un sistema de estímulos e incentivos difícilmente también se le podrá exigir mayores resultados de los que podría adoptar. Todo ello, aunado a una reivindicación tanto de su posición ante los políticos como ante la sociedad.²⁸⁴

La construcción de componentes para el establecimiento de un servicio profesional para la función directiva, no se presenta como una tarea fácil y sencilla. Se tienen que combinar aspectos de carácter normativo y técnico, también elementos de carácter político y cultural.²⁸⁵

La perspectiva de la gestión de recursos humanos para directivos públicos, irremediamente nos obliga a explorar las siguientes líneas de investigación:

- Diseño de procesos de selección justos y realistas de acuerdo a las aptitudes de los directivos públicos.
- Elaboración de procesos de formación de directivos públicos.
- Revisión de sistemas de evaluación del desempeño para la función directiva.
- Construcción de una familia de capacidades genéricas y por área.
- Identificación y/o creación de herramientas para medir capacidades directivas.
- Desarrollo de habilidades de personales y emocionales para los directivos públicos.
- Definición de áreas encargadas de la selección de directivos públicos, así como posibles centros de formación y análisis de perfiles de personal responsable de la gestión de la función directiva.
- Revisión de tabuladores alineados con la evaluación del desempeño.
- Análisis de procesos presupuestarios para orientarlos a resultados.
- Revisión de sistemas de competencias para directivos públicos.
- Registro y análisis de los que están haciendo otros países en esta materia.

²⁸⁴ Martínez Puón. (2011): 93.

²⁸⁵ Martínez Puón. (2011): 94.

- Revisión de tecnologías de la información para la gestión de la función directiva.

El sistema de profesionalización para altos directivos públicos requiere de un tiempo importante y de elementos que le den forma, así como de lecciones aprendidas, para que pueda ser de interés en el medio en el que se quiere implantar, además de elementos adicionales como lo son el análisis de condiciones normativas y de operación, dinámicas internas. La adecuada preparación de esos directivos, pero también de los políticos, entre lo más relevante.²⁸⁶

Un amplio apoyo por parte del titular de la administración pública, que incluye un desarrollo de negociaciones con diferentes actores, así como la construcción de redes que hagan sostenible el proyecto, y que tenga como horizontes no sólo a la Administración Pública, sino también a los otros poderes públicos, así como a otros órdenes de gobierno.²⁸⁷

La tarea de aplicar el Presupuesto basado en Resultados en la administración pública es de carácter complejo, porque intervienen factores técnicos, recursos humanos, y actores políticos en la aplicación de presupuesto que, hay que hacer que coincidan en sus objetivos e intereses en la medida de lo posible, para la concreción de objetivos encaminados a generar resultados.

Con la finalidad de mostrar la aplicación de lo contenido en la investigación daremos un breve ejemplo de cómo se puede aplicar, algunas de técnicas del modelo de Presupuesto basado en Resultados PbR, que ya se utilizan en México

Diversas técnicas y recomendaciones para mejorar el PbR, ya fueron ampliamente mostradas en la investigación, así como sugerencias conducentes para mejorar los recursos humanos.

A continuación presentamos un ejemplo que clarifica la utilidad que tiene el PbR en la atención de servicios en una oficina del sector salud y que también tiene uso en un hospital.

²⁸⁶ Martínez Puón. (2011): 95.

²⁸⁷ Martínez Puón. (2011): 96.

Para ello vamos a utilizar una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR).

	Objetivo.	Indicador.	Medios de Verificación.	Supuestos.
Fin	Ayudar en la prevención oportuna de problemas relacionados con la higiene bucal.	Porcentaje de la población beneficiada con este programa.	Cantidad de formularios llenados con información fidedigna y comprobable de personas atendidas.	Los problemas en la salud bucal se resuelven con un compromiso de las personas atendidas, que comprenden la importancia de su salud.
Propósito	Evitar problemas bucales que afecten la calidad de vida de la población y que generen un gasto mayor en los hospitales.	Porcentaje de casos de higiene bucal atendidos y solucionados.	Documentos probatorios de qué, efectivamente se proporcionó un servicio adecuado en tiempo y forma.	Hay un presupuesto suficiente para satisfacer a los demandantes de atención bucal, el personal está capacitado y apto para dar un servicio adecuado y oportuno
Componentes	Mostrar a la población las ventajas de tener un cuidado adecuado y una higiene bucal óptima con ayuda de personal de un hospital.	Porcentaje de problemas bucales resueltos con la puesta en marcha del programa de atención bucal.	Documentos muestran la cantidad de población beneficiada del programa de higiene bucal.	Confianza ciudadana en el servicio y calidad prestada en los servicios dentales en su hospital
Actividades	Campaña de promoción, orientación, prevención y atención de higiene bucal	Porcentaje de población que conoce y se integró, al programa de salud bucal	Resultados que derivan en un menor número de personas atendidas por problemas severos en su dentadura.	Existe la información clara de la atención dental que se presta y los beneficios que proporciona.

El programa de salud bucal busca obtener niveles de eficacia, en cuanto al nivel de cumplimiento de los objetivos planteados para su implementación, la cobertura en la cantidad de población beneficiada con este programa de salud, eficiencia verificando, como se han utilizado los recursos para dar los resultados esperados, calidad de los servicios proporcionados, y cuidar la economía en cuanto la inversión destinada a este programa.

Existen otros factores que pueden ayudar en la aplicación del programa de higiene bucal que tienen que ver con una evaluación del desempeño en la entidad, lo que propone el programa de salud bucal, porque es difícil no olvidar que se tienen presiones externas de carácter económico, político y social por la importancia que posee el sector salud para la calidad de vida de las personas.

Propongo que, en la implementación de este programa se premie con estímulos económicos al personal que diseña las actividades y las reglas de operación del mismo en concordancia con la importancia de su aportación, que, verdaderamente por los resultados obtenidos se asignen los recursos, algo que no sucede ahora en la Administración Pública. Los actores que implementan la campaña como los médicos deben ser recompensados también, porque una cultura de prevención coadyuva al ahorro de dinero público.

Se deben programar las actividades de salud bucal en materia de planeación mencionando de manera clara un calendario de actividades que va desde, la difusión de la campaña de salud, hasta cerrar con la atención a determinado número de personas cumpliendo con los objetivos planteados, desde el inicio de la misma.

Se debe determinar el destino de los recursos económicos en base a lo que se va a gastar, ello en base a la cantidad de gente que se va a atender y los servicios que se van a proporcionar.

Tiene que haber un seguimiento en la población atendida en la aplicación del programa de salud bucal desde que se le orienta en cuánto la importancia de su atención bucal hasta que se resuelva el problema de salud presentado por el paciente.

Se deben evaluar los resultados obtenidos en la aplicación de este programa por parte de instancias externas y expertas en la materia de higiene bucal como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el IPN, analizar hasta donde, los programas implementados responden a las necesidades de la población tomando las sugerencias emitidas de estas entidades y proponiendo aspectos de mejora, ello ya lo implementa el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Lo esperado de las evaluaciones es brindar a los responsables del programa de salud bucal, acciones efectivas para mejorar la implementación del programa y orientar el logro de los resultados a un punto óptimo de aplicación. Evaluando si lo obtenido cumplió, las expectativas planeadas en relación con lo esperado.

Hay que tomar en consideración que la aplicación del PbR no se aplica en la totalidad de las entidades gubernamentales de forma integral, sólo parcial y qué, todavía está en la etapa de consolidación.

Aunque las recomendaciones propuestas en esta investigación son muy claras y puntuales, se pueden aplicar perfectamente las entidades gubernamentales, con indicadores de resultados claros, pero es una tarea que requiere información multidisciplinaria en donde se capacita a personal en la formulación del PbR en cursos de maestría en la Secretaría de Hacienda. Este breve ejemplo presentado ayuda a clarificar, la utilidad y la aplicación del PbR.

Es necesario que los resultados derivados de la aplicación del (PbR), sean publicados en medios de comunicación masivos radio, televisión, medios impresos, etc. Esto, con el fin de mostrar a los ciudadanos la funcionalidad de este modelo presupuestario, mostrando qué hacen los actores públicos que forman parte de la administración pública con un lenguaje claro que cualquier ciudadano pueda entender.

Es muy común que se maquillen cifras de los logros alcanzados por las administraciones públicas. Se debe señalar al personal de las instituciones públicas con ayuda ciudadana para evitar las prácticas corruptas y los empleados de estas mismas instituciones deben reportar a compañeros que no efectúan sus actividades para aligerar las cargas de trabajo que son indebidamente distribuidas a los directores, jefes de departamento y empleados operativos que desempeñan actividades extras que propician que personal estéril, sobreviva en la organización.

Es indispensable que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) constituya un sistema, de elementos investigadores que posean conocimientos interdisciplinarios para cada área a investigar con ética de servicio, bien remunerados y capacitados sobre todo; evitando que sean corrompidos por personajes políticos que ocupan puesto de alto rango en las Secretarías. Se deben implementar visitas constantes a las entidades públicas y formular entrevistas con su personal (de todos los rangos), para detectar las fallas tanto laborales como políticas que afecten la productividad y su detección sea evidente en las organizaciones.

Se debe garantizar el anonimato de las respuestas emitidas por los miembros de la organización que sean entrevistados, para saber la problemática que padecen las entidades públicas en su interior con información fidedigna, en la totalidad de las dependencias gubernamentales arribando a las sedes sin previo aviso.

Esto, con la finalidad de no afectar a la totalidad de la organización por un mal funcionamiento; sólo con el objeto de señalar y remover a todo tipo de personal corrupto, ocioso, y que coaccione a sus subordinados a intereses perversos e ilegales. No debe importar que posea alto rango, se debe sancionar las conductas delictivas concordancia con las faltas cometidas con evidencias claras y contundentes según sea la situación determinada y el grado gravedad de los actos cometidos.

Publicar sus nombres y resultados en una página de internet es una opción clara y viable para que, la población ejerza su poder con el objetivo de mejorar la administración pública de modo integral y verdaderamente efectivo que brinde credibilidad al funcionamiento gubernamental.

La información recabada se debe de utilizar con el fin de mejorar el ambiente interno de las dependencias gubernamentales y para brindar a la sociedad, los servicios que realmente necesita para cambiar radicalmente la percepción ciudadana en relación al ejercicio del servicio público.

Conclusiones.

A lo largo de esta investigación conocer la importancia y la forma en que se aplica el Presupuesto basado en Resultados (PbR) tanto en la administración pública en México como en otros países brinda un panorama prometedor en la difícil tarea de administrar analizar, evaluar, mejorar y cambiar las antiguas prácticas de distribución presupuestal.

Los elementos básicos de aplicación del (PbR) constan de un gobierno democrático consolidado y estable, solidez institucional para mantener la continuidad en la implementación del (PbR), para su desarrollo, seguridad jurídica que sancione los actos delictivos y de corrupción administrativa, con un control ciudadano de los organismos gubernamentales que verifiquen la actividad que se realiza en la administración pública y promuevan una cultura de valor público, transparencia y rendición de cuentas como un mecanismo en que los funcionarios públicos y la clase política se responsabilicen en sus acciones, la profesionalización de la función pública que debe regirse por un sistema de valores y comportamientos institucionales sometidos a evaluación permanente, analizar la información obtenida y utilizarla para la mejora de la gestión pública y un entorno económico favorable que permita optimizar los recursos eficientemente y a su vez generar valor público.

Los avances a destacar son muy importantes porque demuestran un interés real en cambiar la forma de evaluar el quehacer institucional y ahora el (PbR) es presentado en el Plan Nacional de Desarrollo como una herramienta indispensable y útil para asignar el presupuesto público.

Se ha capacitado personal para aplicar el (PbR) en la Administración Pública Federal. (El PbR) se alinea como se presentó la investigación con el ciclo presupuestario en actividades como: planeación, programación, presupuestación ejercicio, control, seguimiento y evaluación.

El (PbR) está en etapa de consolidación. Ahora ya se establecen medidas tendientes a mejorar la asignación presupuestaria. Las actividades ahora se califican verificando a quién se beneficia, cuál es el impacto esperado, la cobertura de los planes y programas, mediante los resultados y metas que se pretenden alcanzar.

Se pasa poco a poco de una administración que va de lo discrecional y normativo a otra nueva que va evolucionando a operar realmente con resultados.

También hay que resaltar que falta mucho por hacer como incrementar la confianza en el personal de la administración pública y en la ciudadanía, porque la colaboración que va en sentido positivo entre sus actores permite concretar objetivos y metas esperadas en un ambiente que permita alcanzar los resultados esperados.

Los resultados en la administración pública deben ser utilizados para mejorar significativamente los resultados con calidad, alcance, que impacten directamente a la ciudadanía en necesidades que sean perentorias.

Falta una colaboración estrecha entre Secretarías para evitar duplicidad de funciones y delimitar claramente sus campos de acción para evitar la corrupción e incrementar la eficiencia en su operación.

Se debe desvincular en la medida de lo posible, al poder político para evitar que influya en el manejo de los datos obtenidos en el (PbR) para evitar maquillar cifras en el presupuesto público. Los resultados de las evaluaciones deben ser entregados en tiempo adecuado para que se puedan tomar medidas de manera más oportuna, por sí solos los resultados no tienen utilidad, deben ser utilizados en función de los problemas que se presenten para buscar la solución a las problemáticas existentes.

El Servicio Profesional de Carrera (SPC) presenta deficiencias claras como un sistema de reclutamiento discrecional, con obstáculos para la contratación que no permiten desarrollar las actividades que se llevan a cabo en la administración que no tienden a revalorizar al recurso humano, contratando a personal apto y verdaderamente capaz de desarrollar sus capacidades que es pieza fundamental si se pretende cambiar profundamente la estructura laboral, no importando que instituciones internacionales pretendan influir con sus políticas, en el funcionamiento y operación de la administración pública.

También se carece de un sistema de indicadores porcentuales claros, sencillamente comprensibles para todos los ciudadanos interesados en saber cómo se administran sus recursos en áreas de prioridad nacional como salud, seguridad pública, educación, empleo donde se aprecien los resultados obtenidos derivados en la implementación (PbR) que deben ser publicados a gran escala para la ciudadanía en medios de comunicación masivos a fin de exhibir los logros alcanzados.

Se debe brindar la importancia cardinal que requieren para legitimarse coadyuvando generar confianza y aceptación ciudadana, a instituciones como el Instituto Federal de Acceso y Protección de Datos IFAI, y Auditoría Superior de la Federación para que tengan cierta autonomía para que denuncien a las instituciones públicas no cumplen con los requisitos mínimos de manejo de recursos ello, fortalecerá a las acciones ejecutadas en la implementación y consolidación del (PbR).

Se debe crear un sistema de leyes con poder para castigar los actos delictivos, jueces intachables que no permitan la ilegalidad de funcionarios de alto nivel, que se establezca claramente que quien incurra en una falta grave será sancionado.

También las instituciones que no den los resultados esperados y que tengan asignaciones presupuestarias opulentas deben ser depuradas porque de lo contrario deslegitimará a otras que trabajen con presupuestos reducidos.

Debe cimentarse un sistema basado en la confianza, legal y transparente, con una visión de cambio, todavía el (PbR) no se consolida en la totalidad de la Administración Pública Federal aunque va por buen camino, mientras no se aplique uniformemente no se podrán lograr los objetivos planteados en un cambio real que permita desarrollar a sus integrantes.

Por ello por los resultados obtenidos, se debe destinar mayor o menor presupuesto a las entidades gubernamentales pero, con un criterio justo donde se establezcan factores como la importancia de sus actividades, la optimización que efectúan en el manejo y aprovechamiento los recursos asignados, el rendimiento del personal y el valor público que generan a los ciudadanos.

Se debe concretar perentoriamente un ordenamiento que brinde valor al recurso humano con un servicio profesional de carrera basado en el mérito, sueldos dignos y en concordancia con las actividades desempeñadas.

Sería un retroceso muy grave hacer un pacto con la iniciativa privada para tomar cualquier decisión en torno al manejo del (PbR), debido a que la empresa privada siempre busca algún beneficio económico y el ejercicio de la función pública requiere de valores éticos que superan a la sola generación de beneficios monetarios.

La clase política tiene en el (PbR) una oportunidad única en la tarea de mostrar qué es necesario para cambiar la marcha del país en sus actividades públicas, si se quiere cambiar algún aspecto en la forma de operar en la administración esta técnica presupuestaria, con la propuesta hecha en esta investigación puede ayudar y ser de utilidad.

Bibliografía

- Albi, Emilio. (2000). *Economía Pública I: Fundamentos Presupuestos y Gasto, Aspectos Macroeconómicos*. Barcelona: Ed. Ariel.
- Allen Sweeny, H.W y Rachlin, Robert. *Manual de Presupuestos*. México: Ed. McGraw - Hill Interamericana.
- *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*. (2003). México: Presidencia de la República.
- Arellano Gault, David., Gil, José Ramón., Ramírez Macías, José de Jesús., Rojano, Ángeles. (2000). *Reformas Presupuestales Dirigidas a Resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México, Una Aproximación Crítica*. División de Administración Pública. Documento de Trabajo No. 84. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. (CIDE).
- Arellano Gault, David. (2002). *Nueva Gestión Pública: ¿El Meteorito que Mató al Dinosaurio? Lecciones para La Reforma Administrativa en Países Como México*. Reforma y Democracia. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. Núm. 23. Junio 2002.
- Arellano Gault David. Coordinador. (2004). *Más Allá de la Reinención del Gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina*. México Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, Miguel Ángel Porrúa.
- Argüelles, Antonio y Gómez, José Antonio. (1992). *La Desconcentración en el Proceso de Modernización Económica de México*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Athié Alicia. *Rendición de Cuentas Acceso a la Información y Transparencia en los Presupuestos Públicos*.
- Burbano Ruiz, Jorge E. (2005). *Presupuestos: Enfoque de Gestión, Planeación y Control de Recursos*. (3ª. ed.). Colombia: Ed. Mc Graw - Hill Interamericana.
- Calleja Bernal, Francisco Gabriel. (2003). *Contabilidad Administrativa*. México: Ed. Pearson Educación.

- Castañeda Jiménez, Juan. (2011). *Metodología de la Investigación*. (4ª.ed.). México: Ed. McGraw - Hill Interamericana.
- Chávez Presa, Jorge A. (2000). *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno: Hacia la Transparencia y Mejores Resultados en el Presupuesto Público*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica FCE.
- Cárdenas y Nápoles, Raúl Andrés. (2002). *Presupuestos Teoría y Práctica*. México: Ed. McGraw - Hill Interamericana.
- Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México*. Evolución de la Reforma Administrativa en México. (1971-1979).
- Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. (1980). *Las Empresas Públicas en México*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Cásares, J. (1959). *Diccionario Ideológico de la Lengua Española*. Real Academia Española RAE. Ed. Gustavo Gili. S.A.
- Daussage, Mauricio. Entrevistado el: 14/Ago./2007. Director de Coordinación Sectorial de la Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción (CITCC).
- Del Río González, Cristóbal. (1995). *El Presupuesto Tradicional, Áreas y Niveles de Responsabilidad, Programas y Actividades Base Cero, Ejercicios Prácticos*. (2ª.ed.). México: Ediciones Contables y Administrativas.
- Delgado Garza, Salvador. (1987). *Enfoque Interdisciplinario de la Planeación y el Presupuesto. Anexos Varios*. México.
- *Desafíos de la Nueva Gestión Pública. Por Un Gobierno con Resultados*. (2005). México: Gobierno del Estado de Nuevo León Coordinación de Innovación y Competitividad Gubernamental. Biblioteca Universitaria Raúl Rangel Frías.
- *Desincorporación de Entidades Paraestatales*. (1994). México: FCE-SECOGEF-SHCP.
- *Diccionario Enciclopédico UTEHA*. (1953). México: Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana.
- *Enciclopedia Jurídica Omeba* (1986), Tomo XXIII, Driskill, S.A. Buenos Aires: Argentina.

- *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americano*. Tomo XLVII. Espasa Calpe, S.A. Madrid, España.
- Faya Viesca, Jacinto. (1998). *Finanzas Públicas*. México: Ed. Porrúa. 4ª. Edición.
- Ferreiro Santana, L.A. (1976). *Introducción a la Técnica del Presupuesto por Programas*. México: Dirección General de Presupuesto por Programas. Serie: estudio 2.
- Flores Caballero, Romeo R. (1988). *Administración y Política en la Historia de México*. México: INAP. Instituto Nacional de Administración Pública. Fondo de Cultura Económica FCE.
- Flores Zavala, Ernesto. (1986). *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*. México: Editorial: Miguel Ángel Porrúa. 27ª ed.
- Gault Arellano, David. Compilador. (2010). *Más Allá de la Reinención del Gobierno. Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina*. México: Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, Miguel Ángel Porrúa
- Gertz Manero, Federico. (1990). *Origen y Evolución de la Contabilidad: Ensayo Histórico*. México: Ed. Trillas.
- Gil Lafuente, Ana María (2001). *Nuevas Estrategias para el Análisis Financiero en la Empresa*. Barcelona: Ed. Ariel.
- Gobierno Federal. (2008). *Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública Federal (2008-2012)*. México: Secretaría de la Función Pública. (SFP).
- González Gómez, Javier. Entrevistado el: 27/Jul./2007. Director General Adjunto de Innovación y Buen Gobierno. México: Secretaría de la Función Pública.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo y Lindegard Eugenia. Coordinadores. *Transparencia Presupuestaria en Cinco Países de América Latina*.
- Guerrero Amparan, Juan Pablo. (1998). *Un Estudio de Caso de la Reforma Administrativa en México: Los Dilemas de la Instauración de un Servicio Civil a Nivel Federal*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE. Documento de Trabajo. Núm. 61.

- Guerrero Amparan, Juan Pablo. (2000). *La Reforma a la Administración Pública Mexicana en el Nuevo Régimen Político. ¿Por Dónde Empezar? Ideas para la Creación de un Gobierno Transparente, Responsable y Cercano a la Ciudadanía*. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE. Documento de Trabajo.
- Guerrero Orozco, Omar. (1985). *Introducción a la Administración Pública*. México: Ed. Harla.
- Guerrero Orozco, Omar. (1986). *La Teoría de la Administración Pública*. México: U.N.A.M. Ed. Harla
- Guerrero Orozco, Omar. (1989). *El Estado y la Administración Pública en México. Una Investigación sobre la Actividad del Estado Mexicano en Retrospección y en Retrospectiva*. México: INAP. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Guerrero Orozco Omar. (1991). *La Administración Pública en el Estado Capitalista*. México: Distribuciones Fontamara S.A. 3era Edición.
- *Guía Técnica para la Definición y Suscripción de Bases de Coordinación*. (Diciembre 1996). México: Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).
- *Guía Técnica para los Estándares e Indicadores de Servicios*. (Junio 1997). México: Unidad de Desarrollo Administrativo Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).
- *Guía Técnica para la Difusión de Estándares de Servicios*. (Noviembre 1996). México: Unidad de Desarrollo Administrativo. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. (SECODAM).
- *Guía Técnica. Redefinición de Estándares de Servicios Incorporando la Voz del Cliente*. (Abril 1997). México: Unidad de Desarrollo Administrativo. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. (SECODAM).
- *Guía Técnica. Medición y Evaluación de Avances conforme al PROMAP*. (1997). México: Secretaría de Desarrollo Social. (SEDESOL).
- Hernández Sampieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos; Baptista Lucio, Pilar. (2006). *Metodología de la investigación*. (4ª. ed.) México: Ed. Mc Graw - Hill Interamericana.

- Jones Reginald. *Preparación de los Presupuestos Clave de la Planeación y el Control*. (1979). México: Ed. CECSA.
- Kaufmann, A y Gil, Aluja. (1992). *Técnicas de Gestión de Empresas. Previsiones, Decisiones y Estrategias*. Madrid: Ed. Pirámide.
- Lavolpe, Antonio; L. Capasso; R. Smolje Alejandro. (2000). *La Gestión Presupuestaria*. Buenos Aires. Ed. Macchi.
- Lee, Hahn-Been. (1982). *Modelos Burocráticos y Reforma Administrativa*. En F. Arne Leemans (Comp.). *Como Reformar la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica FCE.
- *Ley del Servicio Profesional de Carrera*. (2003). México: Diario Oficial de la Federación (DOF).
- Loeb, P. (1961). *El Presupuesto de la Empresa*. Madrid: Ed. Aguilar.
- March, James G. y Joan P. Olsen. 1997). *El Redescubrimiento de las Instituciones: La Base Organizativa de la Política*. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Autónoma de Sinaloa. México: Fondo de Cultura Económica FCE.
- Martner, G. (1967). *Planificación y Presupuesto por Programas*. México: Ed. Siglo XXI.
- Mayntz, Renate. (1994). *Sociología de la Administración Pública*. Alianza Editorial.
- *Metodología de Modernización en la Administración Pública. Sistema Para el Mejoramiento de Procesos Prioritarios* (Octubre 1998). Unidad de Desarrollo Administrativo. México: Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. (SECODAM).
- Mijares Sánchez, Mario Raúl. (2002). *Gestión Pública (Última Llamada para México)*. México: Ed. Universidad Hernán Cortés, Veracruz.
- *Nivel Directivo. Planeación Directiva*. Unidad de Desarrollo Administrativo. (Mayo 1997). México: Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. (SECODAM).

- Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer Andrés. (1999). *Por un Gobierno con Resultados. El Servicio Civil de Carrera; Un Sistema Integral de Profesionalización, Evaluación y Desempeño de los Servidores Públicos en México*. México: Fondo de Cultura Económica FCE.
- *Modelo Abierto de Gestión Para Resultados en el Sector Público*. (2007). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (CLAD).
- Moreno, Alejandro. (2010). Coordinador. *Confianza en las Instituciones. México en la Perspectiva Comparada*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Instituto Tecnológico Autónomo de México ITAM. Cámara de Diputados / LXI Legislatura.
- Muñoz Gutiérrez, Ramón. (2001). *Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental*. México: Gobierno de la República.
- OCDE. (1997). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *La Transformación de la Gestión Pública. Las Reformas en los Países de la OCDE*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- OCDE. (2009). *Estudio de la OCDE sobre el Proceso Presupuestario en México*. Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico. OECD. Publishing.
- OCDE. (2011). *Hacia una Gestión Pública más Efectiva y Dinámica en México*, OECD. Publishing.
- Oropeza López, Alejandro. (2005). *La evaluación de la Función Pública en México*. México: Ed. Plaza y Valdez Editores.
- Osborne, David y Gaebler Ted, (1994). *Un Nuevo Modelo de Gobierno. Cómo Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público*. México: Gernika.
- Paniagua Bravo, Víctor M. (1992). *Sistema de Control Presupuestario*. Instituto Mexicano de Contadores Públicos IMCP. México: 4ª ed.
- Pardo, María del Carmen. (1986). *La Descentralización Administrativa: Decisión para Fortalecer el Federalismo*, en Blanca Torres (Comp.). *Descentralización y Democracia en México*, México: Colegio de México.

- Pardo, María del Carmen. (1991). *La Modernización Administrativa en México. Propuesta para Explicar los Cambios en la Estructura de la Administración Pública. 1940-1990*. México: INAP. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Pardo, María del Carmen. (1996). *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Enlace*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública
- Pardo, María Del Carmen. (2005). *El Servicio Civil de Carrera para un Mejor Desempeño de la Gestión Pública. Serie: Cultura de la Rendición De Cuentas. Núm. 8*. México: Auditoría Superior de la Federación ASF.
- Pisón Fernández, I. (1983). *El Control en Las Pequeñas y Medianas Empresas*. Universidad de Santiago de Compostela.
- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México. Edición: Secretaría de Planeación y Presupuesto. Secretaría de Programación y Presupuesto. Subsecretaría de Planeación del Desarrollo.
- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México. Edición: Secretaría de Programación y Presupuesto, Subsecretaría de Planeación del Desarrollo y Control Presupuestal.
- *Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP)*. (1996). Poder Ejecutivo Federal. México: Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. (SECODAM).
- *PROMAP 1995-2000. Nueva Metodología de Mejoramiento de Procesos*. (Octubre 1998). Unidad de Desarrollo Administrativo. México: Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo SECODAM.
- Quijano Torres, Manuel. (2008). *Buen Gobierno y Función Pública: Dos Reflexiones*. México: INAP. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Serie Praxis. No. 125.
- Rivera, Eugenio (2005) *La Construcción del Gobierno Electrónico como Problema de Innovación Institucional: La Experiencia Mexicana*. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Chile: Santiago, 18-21 de Octubre.

- Roel Rodríguez, Santiago. (1997). *PROMAP y Proceso de Cambio*. Ponencia presentada en Toluca en el 3er. Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad.
- Rosas Arceo, Alfredo. (1992). *La Crisis Fiscal de Presupuesto Público en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana UAM.
- Sánchez González, José Juan. (1998). *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. México: INAP. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sánchez González, José Juan. (2005). *Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa
- Schmelkes, Corina y Elizondo Schmelkes, Nora (2010). *Manual para la Presentación de Anteproyectos e Informes de Investigación: Tesis*. (3ª. ed.). México: Ed. Oxford University Press.
- Secretaría de la Presidencia. (1988). *Sexto Informe de Gobierno*. Política Económica.
- Selmer, Caroline. *Hacer y Defender un Presupuesto. Herramientas Métodos y Argumentos*. Bilbao: Ed. Deusto Planeta Di Agostini Profesional.
- *Simplificación y Cambio Estructural de los Servidores Públicos. 1989-1994*. (1994). México: Secretaría de la Contraloría General de la Federación. (SECOGEF). Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal.
- Valdovinos, Carlos Entrevistado el: 25/Jul./2007. Director General de Simplificación Regulatoria, México: Secretaría de la Función Pública. (SFP).
- Vázquez Arroyo, Francisco. (1991). *Presupuestos por Programas en el Sector Público en México*. (5ª.ed.). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vázquez Cano, Luis Ignacio. (1993). *La Simplificación Administrativa. La Administración Pública Contemporánea en México*. México: SECOGEF-FCE.
- Vázquez Nava, María Elena. (1994). *Contraloría Social y Reforma del Estado. Participación Ciudadana y Control Social*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.

- Villalobos Pacheco, Alberto. (2010). *El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una Propuesta para los Gobiernos Locales*. México: INAP. Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.
- Vlaemmick, Joseph H. (1961). *Historia y Doctrinas de Contabilidad*. (González Fernando, José María. Trad.). Ed. Ejes.
- Waldo, Dwight. (1982). *Administración Pública. La Función Administrativa, Los Sistemas de Organización y Otros Aspectos*. México: Ed. Trillas. 6ta. Reimpresión
- Warnok, Mary. (2002) *¿De Dónde Surge la Ética?, Guía Ética para Personas Inteligentes*. México: Fondo de Cultura Económica FCE.
- Welsch, Glen A. (2005). *Presupuestos, Planificación y Control*. (6ª.ed.). México: Ed. Pearson Educación.

Documentos Web.

- 1. *Planeación - Proceso Presupuestario*. (2013). Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Documento Web. [Activo: 10/Abril/2013].
<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=52&group=Acceso&page=1.%20Planeaci%C3%B3n%20-%20Proceso%20Presupuestario>
- 2. *Programación - Proceso Presupuestario*. (2013). Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Documento Web. [Activo: 10/Abril/2013].
<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=53&group=Acceso&page=2.%20Programaci%C3%B3n%20-%20Proceso%20Presupuestario>
- 3. *Presupuestación - Proceso Presupuestario*. (2013). Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Documento Web. [Activo: 10/Abril/2013].
<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=54&group=Acceso&page=3.%20Presupuestaci%C3%B3n%20-%20Proceso%20Presupuestario>
- *Ejercicio y Control - Proceso Presupuestario*. (2013). Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Documento Web. [Activo: 10/Abril/2013].
<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=57&group=Acceso&page=4.%20Ejercicio%20y%20Control%20-%20Proceso%20Presupuestario>
- *Ad hoc*: Real Academia Española. (RAE). Vigésima Segunda Edición. Documento Web. [Activo: 25/Sep.2013]. <http://lema.rae.es/drae/?val=ad%20hoc>
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996). *Reformas y Retos de la Administración Pública Mexicana (1988-1994)*. *Foro Internacional*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales: V. 36, No. 1-2). (Ene.-Jun. 1996). Documento Web. [Activo:4/Mar./2013].
http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/94U7B659NXPB_NBG6BYEFL7QVPCN6CE.pdf

- Arellano Gault, David. Modernización Presupuestal: Ventajas y desventajas de los Presupuestos por Resultados. El Papel del Poder Legislativo. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. (CIDE). Documento Web. [Activo: 31/Mayo/2013]. <http://www.cedrssa.gob.mx/?doc=1535>
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2011). *Consideraciones en Torno al Quinto Informe de Gobierno, en el Marco del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México: Cámara de Diputados. Documento Web. [Activo:27/Jun./2013]. http://www.asf.gob.mx/uploads/89_Principal/Consideraciones_en_torno_al_Quinto_Informe_de_Gobierno.pdf
- Bonnefoy, Juan Cristóbal y Armijo, Marianela. (2005). *Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Serie: Manuales No. 45*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Organización de las Naciones Unidas (ONU). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. Documento Web. [Activo: 9/Jul./2013]. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/23572/manual45.pdf>
- Centro de Estudios Económicos Del Sector Privado (CEESP). (2005). *Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial*. Documento Web. [Activo 6/Sep./2012]. <http://www.ceesp.org.mx/>
- *Conceptualización Gestión por Resultados (GpR), Presupuesto basado en Resultados (PbR), Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*. (Julio 2012). México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). [Activo: 5/Sep./2012]. http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx
- *Consideraciones en Torno al Quinto Informe de Gobierno, en el Marco del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Documento Web. [Activo:5/Sep./2012]. http://www.asf.gob.mx/Section/46_Informes_y_publicaciones
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Documento Web. [Activo: 5/Sep./2012]. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Covey, Stephen. *Los 7 Hábitos de la Gente Altamente Efectiva. Pensar en Ganar/Ganar. Principios de Liderazgo Interpersonal*. Documento Web. [Activo 27/Ene./2013]. <http://www.monografias.com/trabajos81/habitos-gente-altamente-efectiva/habitos-gente-altamente-efectiva2.shtml> pág. 2.

- *De las Instituciones al Ciudadano: La Reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú.* (2010). Documento de Trabajo. Perú: Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección General del Presupuesto Público. Documento Web. [Activo: 30/Mayo/2013].
http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/1/41751/mayra_ugarte_Presupuesto_por_Resultados_Peru_doc.pdf
- *Devengar* (2013). Eco-Finanzas. Documento Web. [Activo: 22/Jul./2013].
<http://www.eco-finanzas.com/diccionario/D/DEVENGAR.htm>
- *Eclosión*: Real Academia Española. (RAE). Vigésima Segunda Edición. Documento Web. [Activo: 25/Sep.2013]. <http://lema.rae.es/drae/?val=eclosi%C3%B3n>
- *Empréstito*. Real Academia Española. (RAE). Diccionario de la Lengua Española Vigésima Segunda Edición. Documento Web. [Activo:4/Abril/2013]
<http://lema.rae.es/drae/?val=empr%C3%A9stitos>
- Enríquez Pérez, Isaac. *La Transformación de las Concepciones Sobre el Proceso de Desarrollo en las Políticas Públicas Mexicanas*. Documento Web. [Activo: 23/Feb./2013].
<http://www.eumed.net/librosgratis/2008c/453/politicas%20publicas%20y%20las%20estrategias%20de%20desarrollo%20orientadas%20a%20la%20conciliacion%20nacional.htm>
- *Evaluación del Sistema de Presupuesto por Resultados*. (2012). México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (SHCP). Documento Web. [Activo: 15/Mayo/1013].
<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=39>
- *Evaluación*. (2011). México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (SHCP). Documento Web. [Activo: 10/Abril/2013].
http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/evaluacion/Paginas/intro.aspx
- *Exacción*. Real Academia Española. (RAE). Diccionario de la Lengua Española Vigésima Segunda Edición. Documento Web. [Activo: 4/Abril/2013].
<http://lema.rae.es/drae/?val=exacci%C3%B3n>
- *Ex-ante*. (2013). Wikipedia. La Enciclopedia Libre. Documento Web. [Activo: 22/Jul./2013]. <http://es.wikipedia.org/wiki/Ex-ante>

- *Fukuyama Francis. (2012). Ramón Alcoberro i Pericay. Una Presentación. La Tesis de la Confianza. La Globalización Es Aún Muy Superficial.* Documento Web. [Activo: 15/Dic/2012].
<http://www.alcoberro.info/V1/fukuyama.htm>
- *Gobierno Electrónico.* (2013). Wikipedia. La Enciclopedia Libre. Documento Web. [Activo: 22/Jul./2013]. http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_electr%C3%B3nico
- *Historia de México Contexto Universal II.* Documento Web. [Activo 23/Feb.2013].
<http://www.preparatoriaabierta.com.mx/historia-de-mexico-2/historia-2b.php>
- *Holismo.* (2013). Wikipedia. La Enciclopedia Libre. Documento Web. [Activo: 27/Ene/2013]. <http://es.wikipedia.org/wiki/Holismo>
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. (INDETEC). (2009). *Trimestre Fiscal 3 No. 90.* México. Documento Web. [Activo: 28/Mar./2013].
<http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/Trimestre90.pdf>
- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.* Documento Web. [Activo: 6/Sep./2012].
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> No. 201.
- *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.* Documento Web. [Activo: 5/Sep./2012]
www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf
- Lozano Díez, José Antonio, De Rosenzweig M. Francisco. *La Transparencia y Acceso a la Información Pública como Herramientas del Presupuesto basado en Resultados.* México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (SHCP). Documento Web. [Activo: 11/Abril/2011].
http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Transparencia_PbR_02072012.pdf
- Marcel, Mario. (2006). *Gestión Burocrática y Gestión por Resultados: Experiencia Internacional. Politeia Soluciones Públicas. Taller Sobre la Gestión Intensiva de Proyectos Estratégicos Orientada a Resultados.* Rio De Janeiro. Documento Web. [Activo:29/Mar./2013].
http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/sige_rio06_mario_marcel.pdf

- *Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)*. (2011). Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Documento Web. [Activo: 9/Abril/2013].
http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/progra_presupuestacion/Paginas/matriz_indicadores.aspx
- Mejía Lira, José. CLAD. (2005). *La Práctica de la Evaluación en el Ámbito Público Mexicano*. Documento Web. [Activo: 27/Oct./2012].
<http://www.orfis.gob.mx/InformacionPublica/Asofis/evaluacionherramienta.pdf>
- *Método Justo a Tiempo*. (2013). Wikipedia. La Enciclopedia Libre. Documento Web. [Activo 27/Ene./2013].
http://es.wikipedia.org/wiki/M%C3%A9todo_justo_a_tiempo
- *Normas ISO 9000*. (2013). Wikipedia. La Enciclopedia Libre. Documento Web. [Activo 27/Ene./2013]. http://es.wikipedia.org/wiki/Normas_ISO_9000
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE. (2002): *Las Mejores Prácticas de la OCDE para la Transparencia Presupuestaria (OECD Best Practices for Budget Transparency) OECD Journal on Budgeting 1(3)*. Documento Web. [Activo11/Abril/2013].<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesSpanish.pdf>
- Pardo, María del Carmen. (2007). *La Gerencialización de la Administración Pública. Foro Internacional, Vol. XLVII, Núm. 4, Octubre-Diciembre*. México: El Colegio de México. Documento Web. [Activo:15/Mar.2013].
http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/L6XM36EP3S3MIF7MKGRRTLH733V7H5.pdf
- Pérez-Jácome, Friscione. Dionisio A. *Presupuesto basado en Resultados: Origen y Aplicación en México*. Documento Web. [Activo: 1/Abril/2013].
http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf
- *Plan Nacional de Desarrollo. PND (1995-2000)*. Documento Web. [Activo: 10/Oct./2012]. http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html
- *Plan Nacional de Desarrollo PND. (2001-2006)*. Documento Web. [Activo: 6/Sep./2012]. <http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=45#top>

- *Plan Nacional de Desarrollo PND (2007-2012)*. Documento Web. [Activo 7/Sep./2012] <http://pnd.presidencia.gob.mx/>
- Plan Nacional de Desarrollo. (PND). *Quinto Informe de Ejecución 2011. Eje 5. Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable. Democracia Efectiva. 5.4 Eficacia y Eficiencia Gubernamental*. México: Presidencia de la República. Documento Web. [Activo: 27/Mar./2013].
http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/QuintoInformeEjecucion/5_4.pdf
- *Presupuestos I y II*. Facultad de Contaduría y Administración. Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia. SUAyED. México: Universidad Nacional Autónoma de México UNAM. Documento Web. [Activo: 4/Abril/2013].
<http://fcasua.contad.unam.mx/apuntes/interiores/docs/98/8/presupuestos.pdf>
- *Producto Interno Bruto (PIB)*. Producto Interno Bruto. Definición. Club Planeta. Documento Web. [Activo: 30/Mayo/2013].
http://www.economia.com.mx/producto_interno_bruto.htm
- *Programa Nacional del Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 1995-2000*. (1997). [Activo: 7/Mar./2013].
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/341/44.htm?s=iste>
- *Programación y Presupuestación*. (2011). México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (SHCP). Documento Web. [Activo: 1/Abril/2013].
http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/progra_presupuestacion/Paginas/intr_o.aspx
- Ramos, Jacqueline. (2005). *El IFAI, Garante del Derecho de los Mexicanos a la Información. Las Buenas Noticias También Son Noticia*. México: Presidencia de la República. Documento Web. [Activo: 5/Mayo/2013].
<http://fox.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/?contenido=22142&pagina=159>
- *Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla.htm> Documento Web. [Activo 5/Sep./2012].

- Ruiz Álvarez, José Luis y Caamaño Alegre, José. (2009). *Tendencias en la Gestión Presupuestaria a Nivel Internacional. Trimestre Fiscal 3. No. 90*. México: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). Documento Web. [Activo: 9/Jul./2013].
<http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/Trimestre90.pdf>
- *Seguimiento*. (2011). México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (SHCP). Documento Web. [Activo: 10/Abril/2013].
http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/seguimiento/Paginas/intro.aspx
- Serrano Vaca, Selene. (2013). *La Rendición de Cuentas Implica Sanciones*. Entrevista a Trinidad Zaldívar, José Ángel. México: El Mundo del Abogado. Documento Web. [Activo: 5/Mayo/2013].
<http://elmundodelabogado.com/2013/jose-angel-trinidad-zaldivar/>
- *Sic*. (2013). Wikipedia La Enciclopedia Libre. Documento Web.
<http://es.wikipedia.org/wiki/Sic> [Activo: 25/Sep./2013].
- Soto Romero, Jorge Mario. Rocha Santos, Cinthya. (2009). *Presupuesto basado en Resultados e Indicadores*. México: Secretaría de la Función Pública. (SFP). Documento Web. [Activo: 9/Abril/2013].
http://gpr.queretaro.gob.mx/system/files/gpr/Bibliografia/Indicadores/pbr_e_indicadores_sesion_1.pdf
- Sour, Laura. (2009). *Coordinación Presupuestaria entre Distintos Niveles de Gobierno en un Marco de Presupuesto por Resultados. Trimestre Fiscal 3. No. 90*. México: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). Documento Web. [Activo: 9/Jul./2013].
<http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/Trimestre90.pdf>
- *Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)*. (2013). Monografias.com. Documento Web. [Activo: 18/Jun./2013].
<http://www.monografias.com/trabajos67/tics/tics.shtml>

- *Tipos de Evaluación.* (2012). Transparencia Presupuestaria. Observatorio del Gasto. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Documento Web. [Activo: 10/Abril/2013].
<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=8&group=Sistema%20de%20Evaluaci%C3%B3n%20del%20Desempe%C3%B1o&page=Conceptos>
- Transparencia Internacional. (2006). *Barómetro Global de la Corrupción.* Documento Web. [Activo 6/Sep./2012]. <http://www.transparencia.org.es/>
- Transparencia Mexicana. (2006). *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno* Documento Web. [Activo 6/Sep./2012]. <http://www.transparenciamexicana.org.mx/ENCBG/>
- Transparencia Presupuestaria. Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP. (2011). Observatorio del Gasto. Documento Web. [Activo 23/Oct./2012]. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/>
- Zuckermann, Leo. (2013). *Transparencia Putrefacta.* México: Diario Excélsior. Documento Web. [Activo: 5/Mayo/2013]. <http://www.excelsior.com.mx/leo-zuckermann/2013/02/11/883649>

Publicaciones Periódicas.

- Arellano Gault, D., Lepone W. y Coronilla Cruz E. (2007). *La Importancia del Aprendizaje en los Sistemas de Evaluación del Desempeño: Lecciones de Dos Programas de Combate a la Pobreza. No. 3.* México: Revista Buen Gobierno. p.38.
- INAP. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (1986). *La Simplificación Administrativa. RAP Revista de Administración Pública.* México. Núm. 65-66. Enero-Junio.
- INAP Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. 2007. *Transparencia para una Mejor Gobernanza. RAP Revista de Administración Pública.* No. 113. México D.F.
- INAP Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. 2008. *Mejora de la Gestión Pública. RAP Revista de Administración Pública No. 117* Nueva Época. Septiembre - Diciembre. Vol. XLII. No. 3. México D.F.
- INAP Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. 2008. *Redición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción. RAP Revista de Administración Pública Nueva Época, Número Especial. Septiembre - Diciembre. Vol. XLIII.* México D.F.
- INAP Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. 2010. *La Evaluación en el Sector Público. RAP Revista de Administración Pública Nueva Época No.121.* Enero - Abril. Vol. XLV, No.1. México D.F.
- INAP Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. 2010. *Nuevas Visiones del Servicio Público. RAP Revista de Administración Pública Nueva Época No. 123. Septiembre - Diciembre. Vol. XLV, No. 3.* México D.F.
- INAP Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. 2011. *Temas Actuales de la Administración Pública. RAP Revista de Administración Pública Nueva Época No. 125. Mayo – Agosto. Vol. XLVI, No.2.* México D.F.
- INAP Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (2008) *Buen Gobierno y Función Pública: dos Reflexiones. Serie Praxis No. 125.* México D.F.

- Madureira, C. (2002). *La Evaluación del Desempeño en el Contexto de la Administración Pública: Una Revisión Sobre la Doctrina*. Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No.23. p.1-3.
- Muñoz García, A. (2007). *Hacia Una Gestión Pública Orientada al Desempeño en México: ¿Qué Podemos Aprender de la Experiencia Internacional?*. No. 3. México: Revista Buen Gobierno.

Anexos

A continuación se presenta el marco jurídico que conforma el Presupuesto basado en Resultados (PbR):

Ley.	Artículo.	Contenido.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	6.	Toda la información en posesión de cualquier autoridad es pública y debe facilitarse el acceso a la misma.
	26.	Establece los mecanismos de la planeación nacional.
	73, Fracción XXVIII.	Faculta al Congreso para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos así como patrimonial.
	74, II y VI.	Define facultades de la Cámara de Diputados para coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación y para revisar la cuenta pública.
	79.	Establece funciones de la entidad de fiscalización superior.
	134.	Los recursos económicos se administran con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez y los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados.

Ley.	Artículo.	Contenido.
Ley de Planeación.	3.	Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.
	9.	El Ejecutivo Federal establecerá un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño para medir los avances de las dependencias de la Administración Pública Federal.
	14.	Define las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en materia de planeación, en específico que le corresponde verificar la relación que guarden los programas y presupuestos, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades.

Ley.	Artículo.	Contenido.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	31.	Define las responsabilidades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en materia de control y evaluación; coordinar el Plan Nacional de Desarrollo (PND), formular el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), dar seguimiento al gasto público y sus resultados y coordinar la evaluación; concertación y validación de indicadores estratégicos.
	32.	Precisa las facultades de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en materia de control y evaluación; planeación regional y la evaluación de la aplicación de transferencias y fondos en favor de Estados y Municipios, y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas.
	37.	Delimita las responsabilidades de la Secretaría de la Función Pública (SFP) en materia de control y evaluación del ejercicio del gasto público federal; concertación y validación de indicadores estratégicos.

Ley.	Artículo.	Contenido.
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	1.	La Ley tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 constitucionales en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los egresos e ingresos públicos federales.
	2.	Define el Sistema Evaluación Desempeño (SED), como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permiten conocer el impacto social de los programas y proyectos.
	24.	Precisa las actividades que comprenderán la programación y la presupuestación del gasto público.
	27.	Menciona los elementos mínimos que deberán atender la estructura programática y los indicadores de desempeño.
	34.	Define los mecanismos de programación y planeación de los recursos destinados a programas y proyectos de inversión, las dependencias y entidades.
	45.	Establece la responsabilidad de los ejecutores del gasto en materia de administración de resultados y control del presupuesto.
	78.	Las dependencias, o las entidades a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector, deberán de realizar una evaluación de los resultados de programas sujetos a reglas de operación.

Ley.	Artículo.	Contenido.
Ley General Desarrollo Social.	72.	La evaluación de la política de desarrollo social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
	73.	Define los organismos evaluadores independientes que pueden realizar evaluaciones.
	74.	Los programas sociales de manera invariable deben incluir indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto.
	75.	Los indicadores de resultados deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social.
	76.	Los indicadores de gestión y servicios que se establezcan deberán reflejar los procedimientos y la calidad de los servicios de los programas, metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social.
	77.	El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), someterá los indicadores a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la Cámara de Diputados para que emitan las recomendaciones que en su caso estime pertinentes.
	78.	La evaluación será anual, definiendo como periodo del primero de mayo al treinta de abril y podrá ser también multianual en los casos que así se determine.
	79.	Los resultados de las evaluaciones serán publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y deberán ser entregados a las comisiones de Desarrollo Social de las Cámara de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
80.	El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), emite las sugerencias y recomendaciones que considere pertinentes al ejecutivo Federal.	

Ley/Reglamento/Lineamiento.	Contenido.
Ley General de Contabilidad Gubernamental.	Establece los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización.
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.
Ley de Coordinación Fiscal.	Coordina el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y el Distrito Federal y por lo mismo obliga que los Estados y Municipios estén reportando en el mismo sistema contable y publiquen sus resultados.
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.	Reglamenta en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.
Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	Tiene por objeto reglamentar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en las materias de programación, presupuesto, aprobación, ejercicio, contabilidad, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.
Disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) (Acuerdo del Sistema de Evaluación del Desempeño SED).	Se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, expedido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Fuente: *Marco Jurídico*. Presupuesto Basado en Resultados. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Documento Web. [Activo 9/Abril/2013.]

http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/SITIO_PBR/Paginas/marco.aspx

Conceptos de la Administración Pública Mexicana relacionados con el Presupuesto basado en Resultados (PbR).

A

Acceso a la Información: Derecho que tiene toda persona de buscar, recibir y difundir información en poder del gobierno.

Actividad Institucional: Comprende el conjunto de acciones sustantivas o de apoyo que realizan las dependencias y entidades por conducto de las unidades responsables con el fin de dar cumplimiento a los objetivos y metas contenidos en los programas, de conformidad con las atribuciones que les señala su respectiva Ley Orgánica o el ordenamiento jurídico que les es aplicable.

Actividades: Acciones emprendidas mediante las cuales se movilizan los insumos para generar los bienes y/o servicios que produce o entrega el Programa Presupuestario.

Administración Pública Centralizada: Se refiere a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Departamentos Administrativos que determine el titular del Ejecutivo Federal.

Administración Pública Federal (APF): Conjunto de órganos que auxilian al Ejecutivo Federal en la realización de la función administrativa; se compone de la administración centralizada y paraestatal que consigna la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Administración Pública Paraestatal: Comprende los organismos descentralizados, las empresas de participación paraestatal mayoritaria, incluyendo a las sociedades nacionales de crédito instituciones nacionales de seguros, instituciones nacionales de fianzas y las organizaciones auxiliares nacionales de crédito así como a los fideicomisos públicos con estructura orgánica.

Análisis Costo-Beneficio: Herramienta de evaluación que consiste en la comparación de costos y beneficios, con el propósito de que estos últimos excedan a los primeros pudiendo ser de tipo monetario o social, directo o indirecto. Los métodos que se usan con mayor frecuencia en este tipo de análisis son: tasa de rentabilidad interna, valor neto y actual, y análisis costo-eficiencia.

Aportaciones Federales: Recursos que se entregan a los Estados y Municipios para cumplir determinados objetivos en materia de educación, salud, infraestructura educativa y social, seguridad pública, entre otros. El cumplimiento de los objetivos para los que fueron destinados los recursos es vigilado por la Federación.

Asignaciones Devengables: El presupuesto en términos devengables representa la capacidad presupuestaria que se autoriza a una dependencia para celebrar y cubrir sus compromisos en el cumplimiento de sus objetivos e indicadores en un periodo de tiempo presupuestario determinado.

Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM): Elementos derivados de evaluaciones a los programas que, encaminados a la mejora del desempeño, facilitan su mejora gradual y sistemática.

Auditoría: Examen crítico y sistemático que comprueba la adecuación a la normatividad contable, financiera y operativa de una empresa o institución, realizado por entes independientes al sujeto auditado.

Auditoría Superior de la Federación (ASF): Es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que fiscaliza y elabora el Informe de Revisión de la Cuenta Pública que se presenta al Poder Legislativo. Con base en criterios técnicos, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) revisa los resultados de la gestión financiera del aparato gubernamental en su conjunto que maneja recursos federales, comprueba que la Cuenta Pública se haya ajustado a los lineamientos señalados por el presupuesto y constata el cumplimiento de los objetivos y la metas contenidos en los programas de gobierno.

B

Beneficiarios: Individuos, grupos u organismos que se benefician, directa o indirectamente, de una intervención para el desarrollo, hayan sido o no los destinatarios de la intervención.

Bien Público Se trata de los bienes que provee el estado a cualquier nivel, no sujetos a competencia, y de cuyo uso no puede excluirse a persona alguna (ej. alumbrado público, calles, etc.).

C

Capital: Son los recursos monetarios, físicos o financieros con los que cuenta una empresa o institución que, aunados al factor trabajo, permiten la producción de bienes y servicios para el beneficio social.

Componentes: Son los bienes y servicios públicos que produce o entrega el programa para cumplir con su propósito; deben establecerse como productos terminados o servicios proporcionados.

Contraloría Social: En un sentido amplio, se refiere a la vigilancia y control que hacen los ciudadanos sobre la gestión gubernamental. Sin embargo de manera específica se trata de los medios institucionales -basados en alguna normatividad- que permiten e incentivan dicha supervisión.

Convenios de Descentralización y Reasignación: Son recursos federales que se administran ya sea de forma directa por las entidades federativas y/o coordinándose con el Gobierno de la República. Este tipo de gasto tiene el propósito de transferir responsabilidades, recursos humanos y materiales, así como otorgar recursos financieros, a fin de promover un gasto público más eficiente y eficaz.

Crecimiento Económico: Es el incremento en la producción de bienes y servicios de un país en una fecha determinada respecto a otra anterior.

Crédito: Derecho de un acreedor o prestamista a recibir de otra, deudora, una cantidad previamente comprometida en condiciones pactadas previa y mutuamente.

Cuenta Pública: Documento técnico basado en lo autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación que elabora el Poder Ejecutivo Federal y entrega a la Cámara de Diputados, cuyo contenido es la información del ejercicio de los recursos, las finanzas y contabilidad de los tres Poderes de la Unión y de los órganos constitucionalmente autónomos.

D

Dependencias: Comprende las Secretarías de Estado, incluyendo a sus respectivos órganos administrativos desconcentrados, la Procuraduría General de la República, los tribunales administrativos, las unidades administrativas de la Presidencia de la República y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Desarrollo: Progreso de un grupo social en el sentido económico, social, cultural o político.

Dimensión del Indicador: Es el aspecto del logro de los objetivos que mide el indicador; eficacia, eficiencia, calidad, economía.

Déficit Fiscal: El déficit fiscal, presupuestario o público describe la situación en la cual los gastos realizados por el Estado u otras entidades públicas en un determinado período, normalmente un año, superan a sus ingresos.

E

Efectivo: Dinero en forma de billetes y monedas para el pago inmediato de bienes o servicios.

Eficacia: Dimensión del indicador que mide el nivel de cumplimiento de los objetivos.

Eficiencia: Dimensión del indicador que mide qué tan bien se han utilizado los recursos en la producción de los resultados.

Eficiencia: Se refiere al logro de los objetivos de una organización con el uso óptimo de los recursos. También se puede entender cómo hacer más con menos recursos o más con los mismos.

Egreso: Salidas de dinero de una persona, familia, empresa o gobierno para la adquisición o pago de bienes y servicios.

Ejercicio Fiscal: Periodo de un año presupuestario y contable para el cual se presupuestan los ingresos y gastos brutos, y para el que se presentan cuentas, sin incluir ningún periodo complementario durante el cual puedan mantenerse abiertos los libros contables después del comienzo del periodo fiscal siguiente. En México, el ejercicio fiscal abarca del 1 de enero al 31 de diciembre.

Estructura Programática: Conjunto de categorías y elementos administrativos, económicos y funcionales ordenados en forma coherente, que define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar los objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo PND y en los programas y presupuestos, ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del mismo y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.

Evaluación: Estimación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o políticas en curso o concluidos, que se efectúa con el propósito de determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, la eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad de éstos, aportando información creíble y útil sobre los resultados obtenidos, que permite mejorar el proceso de toma de decisiones.

Evaluación Estratégica: Se aplican a un programa o conjunto de programas para determinar su apego y utilidad para el cumplimiento de una estrategia superior de política o gobierno.

Evaluación de Consistencia y Resultados: Analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados.

Evaluación de Impacto: Identifica con metodologías rigurosas si hubo cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa.

Evaluación de Procesos: Analiza mediante trabajo de campo en el programa si lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión.

Evaluación Externa: La que se realiza a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables.

F

Fin: Descripción de cómo el programa contribuye, en el mediano o largo plazo, a la solución de un problema de desarrollo o a la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo PND y sus programas derivados.

Fiscalización: Acción de vigilar a detalle el buen uso del patrimonio público. La revisión de la aplicación de recursos y programas públicos comprueba que los montos lleguen al destino programado y que las acciones de gobierno se cumplan conforme a lo legalmente establecido.

G

Gasto Corriente: Es el reparto de recursos o pagos que realiza el Sector Público que no derivan en la creación de un activo sino que constituyen un acto de consumo; esto es, se destinan a la contratación de recursos humanos y a la compra de los bienes y pago de servicios necesarios para el funcionamiento del Estado. Incluye también las remuneraciones a los servicios de salud, educación, seguridad pública, pensiones, política social, combate a la pobreza, generación de oportunidades de empleo y desarrollo.

I

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.

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 (cumplimiento de objetivos y metas establecidas), reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa, monitorear y evaluar sus resultados. Los indicadores de desempeño pueden ser indicadores estratégicos o indicadores de gestión.

Infraestructura: Obra humana diseñada y dirigida al funcionamiento y desarrollo de otras actividades a través de la construcción y/o mantenimiento de la estructura necesaria para su operación. Esta puede ser de transporte (camino, carreteras, puentes, puertos, etc.), energética (alumbrado público, calefacción urbana, oleoductos, presas, etc.), hidráulica (depósito y tratamiento de agua, alcantarillado, etc.) y de telecomunicaciones (red telefónica, repetidoras, fibra óptica, etc.), entre otras.

Ingreso: Se refiere a todas las entradas de capital físico o financiero.

M

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR): Herramienta de planeación estratégica que en forma resumida, sencilla y armónica establece con claridad los objetivos del Programa presupuestario Pp y su alineación con aquellos de la planeación nacional y sectorial; incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados; identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores; describe los bienes y servicios a la sociedad, así como las actividades e insumos para producirlos; e incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.

Medios de Verificación: Indican las fuentes precisas de información que se utilizarán para medir los indicadores y para verificar que los objetivos del programa (resumen narrativo) se lograron.

Mejores Prácticas: Conjunto de acciones (soluciones, métodos o alternativas) que han contribuido al buen desempeño de funciones, a la excelencia en la entrega de servicios y, finalmente, a la mejora de los resultados en un contexto determinado.

Meta: Permite establecer límites o niveles máximos de logro, comunica el nivel de desempeño esperado por la organización, y permite enfocarla hacia la mejora.

Misión: Identifica los propósitos fundamentales que justifican la existencia de la dependencia o entidad y, para efectos programáticos, se formula mediante una visión integral de las atribuciones contenidas en la Ley Orgánica u ordenamiento jurídico aplicable.

N

Nombre del Indicador: Expresión verbal que identifica al indicador y expresa lo que mide.

O

Objetivo Estratégico Se orienta a cumplir los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo PND y busca resolver problemas o necesidades de poblaciones o áreas de enfoque específicos, a través de sus programas presupuestarios.

P

Paquete Económico. Es el conjunto de consideraciones económicas y fiscales para el siguiente ejercicio fiscal que el Poder Ejecutivo pone a disposición del Poder Legislativo para su discusión y eventual aprobación. Está integrado, básicamente por los Criterios Generales de Política Económica, la Iniciativa de Ley de Ingresos, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la miscelánea fiscal.

Paraestatal: Tipo de empresa que cuenta con recursos del gobierno para ofrecer un servicio y cuyas utilidades y/o pérdidas las absorbe el mismo gobierno y tiene la obligación de pagar impuestos.

Plan Nacional de Desarrollo: Documento que establece los ejes de política pública, a partir de los cuales se determinan los objetivos nacionales, las metas y las estrategias que rigen la acción del gobierno.

Población Objetivo: Aquella población que se pretende atender en un periodo dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población, área potencial o una parte de ella.

Política Fiscal: La política fiscal es una rama de la política económica que configura el presupuesto del Estado, sus componentes, el gasto público y los impuestos como variables de control para asegurar y mantener la estabilidad económica, amortiguando las oscilaciones de los ciclos económicos y contribuyendo a mantener una economía creciente, de pleno empleo y sin inflación alta.

Política Monetaria: Se trata del control que ejerce el Banco Central de la cantidad de dinero disponible en el mercado, como instrumento para mantener la estabilidad económica.

Cuando se aplica para aumentar la cantidad de dinero, se denomina política monetaria expansiva, y cuando se reduce, política monetaria restrictiva.

Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF): Es el documento jurídico, contable y de política económica, aprobado por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que deben realizar el sector central y el sector Paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal.

Programa Sectorial: Comprenden el desempeño de las actividades de un área administrativa compuesta por unidades responsables del sector central, órganos administrativos desconcentrados y entidades sectorizadas con objetivos afines, bajo la responsabilidad de una dependencia coordinadora.

Programa presupuestario (Pp): Categoría que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del mismo, para el cumplimiento de sus objetivos y metas.

R

Rendición de Cuentas: Consiste en informar y explicar a los ciudadanos las acciones realizadas por el gobierno de manera transparente y clara para dar a conocer sus estructuras y funcionamiento, y por consecuencia, ser sujeto de la opinión pública.

Es una tarea obligada y permanente, con actores claramente identificados que lleven a cabo la vigilancia, el control y sanción sobre los contenidos sustantivos del ejercicio gubernamental, en todas sus facetas, en un entorno legal, democrático, explícito y abierto, que identifica con claridad las obligaciones que cada servidor público debe cumplir.

S

Seguimiento de Metas: Proporciona información sobre el avance observado en las metas de los indicadores y sobre el ejercicio de los recursos asignados a los programas, lo que apoya la ejecución de las medidas pertinentes para el cumplimiento de los objetivos y el logro de los resultados o impactos previstos.

Sistema de Evaluación del Desempeño (SED): Permite la valoración objetiva del desempeño de los programas y las políticas públicas a través de la verificación del cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores estratégicos y de gestión para: conocer los resultados del ejercicio de los recursos y el impacto social de los programas; identificar la eficacia, eficiencia, economía y calidad del gasto; y mejorar la calidad del gasto mediante una mayor productividad y eficiencia de los procesos gubernamentales.

T

Transparencia: Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se refiere a un entorno en donde los objetivos nacionales, el marco institucional, legal y económico, las decisiones de política y su justificación, los datos e información relacionada con las políticas monetarias y financieras, y la forma en que las agencias rinden cuentas, se proporcionan al público de una manera comprensible, accesible y oportuna.

Transparencia Focalizada: Responde a las necesidades de obtener beneficios sociales específicos de la transparencia, tener orden en la información pública, beneficiando a una audiencia concreta, haciendo pública información estratégica que, en manos de los ciudadanos y mediante instrumentos que faciliten el acceso y comparación de los datos, generan incentivos y comportamientos de mercado benéficos para la sociedad.

Transparencia Presupuestaria: La Transparencia Presupuestaria implica que existen normas específicas y que se ejecutan acciones concretas con el fin de que la sociedad tenga libre acceso a información estratégica y un lenguaje ciudadano sobre los procesos de planeación, programación, ejercicio, seguimiento y evaluación del presupuesto.

La Transparencia Presupuestaria permite que la sociedad participe con información verídica, accesible y oportuna, en el seguimiento y control de las finanzas públicas y el cumplimiento de objetivos y metas del presupuesto y también, de los programas de gobierno.

U

Unidad Responsable: Fracción administrativa de la estructura básica de una dependencia facultada para ejercer gasto con el fin de llevar a cabo actividades que conduzcan al cumplimiento de objetivos y metas. Puede ser también beneficiaria de recursos otorgados por el Gobierno Federal a través de subsidios y/o transferencias.

Unidad de Medida: Es la forma en que se quiere cuantificar el resultado de la medición expresada indicador (ejemplo: esos, casas, porcentaje de atención y/o cumplimiento, etc.).

Fuente: *Glosario*. (2011) Transparencia Presupuestaria. Observatorio de Gasto. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Documento Web. [Activo 9/Ago./2013.]

<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=26&group=Preguntas&page=Glosario>