



# La Evaluación de Resultados en la Nueva Gestión Pública en México

Margarita Navarro Franco

156

En el ámbito interno de los gobiernos estatales y municipales, han ido ocurriendo diferentes transformaciones como consecuencia de un conjunto de reformas jurídicas y estructurales que han abierto un camino a la modernidad, en lo que se ha dado en llamar como nueva gestión pública, concepto cuya instrumentación implica asumir una serie de principios que definan una nueva forma de pensar en la gestión gubernamental, y la incorporación de nuevas pautas para evaluar el desempeño institucional.



#### GERMÁN GIORDANO BONILLA

Secretario de Planeación y Finanzas  
del Estado de Querétaro e integrante del Grupo de Gasto,  
Contabilidad y Transparencia de la CPFF

La nueva gestión pública se visualiza como un cambio trascendental en la perspectiva tradicional, donde se pone énfasis en los resultados de las acciones y programas estratégicos del gobierno, y esto reclama mayor responsabilidad institucional asumiendo una posición diferente, desde un enfoque gerencial.

En este contexto, las administraciones públicas han comenzado a adaptar la filosofía de la calidad total de sus servicios, a fin de cambiar la imagen de ineficiencia del sector público, fortaleciendo la legitimidad en las acciones del Estado, misma que habría venido erosionando dadas las condiciones de crisis económico-fiscal suscitadas en México en los últimos años.

Sin embargo, la calidad de la gestión gubernamental no puede incorporarse de la misma forma en que lo hacen las organizaciones privadas. La modernización de las administraciones públicas, y la calidad de los servicios públicos, deben basarse en una filosofía de acción continua por mejorar las expectativas del ciudadano; es decir, no es solamente hablar de calidad como una simple técnica de gestión importada del sector privado, sino adaptarla correctamente a partir de los factores administrativos y sociopolíticos que vinculan la gestión pública para hacer de ésta, una estrategia efectiva que responda a las expectativas tanto de la propia administración como de la sociedad en general.

De esta manera, la eficacia en la implementación de las políticas públicas depende fundamentalmente de la capacidad de su inserción social y del consenso de los involucrados; es así como un tema recurrente, en las iniciativas de reforma a las leyes del sector público, es la participación ciudadana en la toma de decisiones que afectan su destino.

Luego entonces, la sociedad en los países latinos ha madurado y transitado a niveles de exigencia, donde los ciudadanos se han convertido en propietarios políticos y económicos de la administración y le exigen resultados. En este sentido la Administración Pública está obligada a incrementar la eficacia y eficiencia, ya que en la medida en que los gobiernos no proporcionen resultados efectivos en las políticas y servicios públicos demandados socialmente, disminuyen los apoyos al sistema político.

Por lo tanto, en el ámbito de las políticas públicas, el gran reto es generar mecanismos que den certeza de que lo que se está haciendo, es lo que se necesita. En este sentido, la Gestión basada en Resultados es una estrategia de gestión que se centra en el desempeño y el logro de productos (bienes y servicios), con efectos e impactos para la ciudadanía.

➤ **ANTECEDENTES DE LA PRESUPUESTACIÓN Y LA EVALUACIÓN CON UN ENFOQUE A RESULTADOS EN MÉXICO**

“Hasta mediados de los años setenta, el presupuesto federal se elabó-

boró con la técnica presupuestal del siglo XX, en donde lo importante era asignar recursos de acuerdo al objeto específico del gasto. En 1965 se integraron en un solo documento presupuestal los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, junto con el presupuesto del Gobierno Federal, lo que permitió un mayor control del gasto público.

Hacia 1976 se emprendió la reforma administrativa en el sector público mexicano, que comenzó con la reorganización de la Administración Pública Federal (APF), para ello se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), misma que creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP); días después, se decretó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF), que impuso como técnica presupuestal el Presupuesto por Programas. Esta reforma impulsó cambios en las técnicas de elaboración del presupuesto, de manera que adoptó un método que vinculaba la planeación, programación y presupuestación, enlazando programas, con metas y empleando estimaciones de costos unitarios; así la clasificación administrativa del gasto se complementó con una clasificación sectorial y por objeto de gasto, posibilitando una adecuada rendición de cuentas.

Pero fue a partir de 1983 cuando se estableció la Ley de Planeación y se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), para articular el Sistema de Planeación

“La eficacia en la implementación de las políticas públicas depende fundamentalmente de la capacidad de su inserción social y del consenso de los involucrados”

Democrática del Desarrollo Nacional. En este ordenamiento el Poder Ejecutivo Federal asumió la obligación de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, (PND) al inicio del sexenio, previa consulta popular, en la que se recogerían las propuestas de la sociedad.

Así, los planteamientos sobre medición y evaluación gubernamental se identifican en el periodo 1982-1988, cuando Miguel de la Madrid consideró una tarea postergada en la cultura administrativa, la evaluación de programas gubernamentales. Un primer paso en esa dirección fue la creación de la Secretaría de Contraloría General de la Federación para coordinar el *Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública*.

Cabe destacar que en 1986 entró en vigor la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en la que se propuso mayor autonomía de gestión a cambio de compromisos claros para evaluar el desempeño, pero el Reglamento tuvo

que esperar hasta 1990, obstaculizándose los objetivos planteados. En el siguiente periodo se elaboró el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, en donde se ofrecía mayor autonomía de gestión a las entidades paraestatales bajo un esquema de índices de medición para evaluar resultados y la incorporación de la calidad total en sus procesos. Los alcances de este programa se vieron limitados por la existencia de ordenamientos presupuestarios que impedían la autonomía de los órganos de gobierno y la suscripción de los convenios de desempeño.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 abrió una vertiente sobre la rendición de cuentas. El proceso de modernización administrativa incorporaba el impulso a procesos orientados a la evaluación del desempeño, el PND 1995-2000 planteaba que “...la administración pública deberá promover el uso eficiente de los recursos públi-

GERARDO CAJIGA ESTRADA

Secretario de Finanzas del Estado de Oaxaca  
e integrante del Grupo de Gasto, Contabilidad y  
Transparencia de la CFFF



*cos y cumplir con programas precisos de rendición de cuentas”.*

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

Asimismo, se puso en marcha la reforma presupuestaria, a través de la implementación de la Nueva Estructura Programática (NEP), acompañada del Sistema de Indicadores de Desempeño (SED). Este sistema establecía indicadores estratégicos de *cobertura* (alcance de la población o universo

objetivo), *calidad* (características o atributos de productos o servicios y satisfacción de usuarios), *eficiencia* (productividad), *alineación de recursos* (congruencia entre recursos aprobados y suministrados y su impacto en los resultados) e *impacto* (logro de objetivos).

Hacia 1999 con la reforma al Artículo 79 Constitucional se transformó la Contaduría Mayor de Hacienda en el Órgano de Fiscalización Superior de la Federación, como responsable de la fiscalización de los ingresos y egresos. Al año siguiente se promulgó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, reglamentaria del Artículo 79 Constitucional, (la fiscalización del gasto público por parte del Legislativo) Ésta instituyó la Auditoría Superior de la Federación (ASF), entidad depen-

diente del Legislativo que cuenta con un área de Auditoría de Desempeño, pero, a falta de elementos desarrollados ex profeso, utiliza los indicadores de desempeño propuestos por el Ejecutivo.

El esfuerzo legislativo en la revisión del ejercicio del gasto y la búsqueda de la transparencia culminó con la actualización del marco normativo presupuestario con la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que entró en vigor en 2006, en donde se institucionalizó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), como parte integrante del proceso presupuestario, con lo que se robusteció la evaluación del desempeño.”<sup>1</sup>

Finalmente, la modificación más importante ocurrió en la estructura programática para el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008, con la introducción del programa presupuestario como una categoría programática para organizar las asignaciones de recursos de acuerdo con una *clasificación por grupos y modalidades*, (tabla 5). La categoría de *programa presupuestario* sustituyó a la de *actividad institucional*, con el propósito de vincular los elementos programáticos de objetivos e indicadores, con sus respectivas metas, y propiciar la medición de resultados y la evaluación del desempeño.

1 *El Sistema de Evaluación del Desempeño y el Programa Anual de Evaluación*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2008.

## ► LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU VINCULACIÓN CON LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE DESARROLLO

El “*Desempeño*” es un término con muchos significados. En el contexto de la reforma presupuestaria, puede definirse como el *rendimiento o resultado de las actividades que se llevan a cabo, con el propósito de alcanzar un fin u objetivo*.<sup>2</sup>

En México, tanto a nivel Federal como en las Entidades Federativas, la elaboración del presupuesto se realiza con base en programas. Para orientar sus estrategias, las dependencias se basan en los criterios establecidos por documentos rectores (Plan Nacional de Desarrollo a nivel nacional, Planes de Gobierno en los Estados y el Programa General de Desarrollo en el Distrito Federal), en relación con los cuales se establecen programas sectoriales, institucionales y especiales.

De esta manera, los presupuestos deben reflejar las prioridades sociales y económicas del gobierno y el impacto directo en las condiciones de vida y los servicios a los cuales la sociedad en su conjunto tiene acceso. Por lo que, al programar es importante tener en cuenta qué se quiere lograr y trazar el camino, ajustando los objetivos en función de los recursos humanos y materiales disponibles.

Derivado de lo anterior, podemos afirmar que un presupuesto orientado a resultados requiere que el gobierno

2 Matheson, y Curristine, *op. cit.* p. 57.

---

## “Con la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se institucionalizó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), como parte integrante del proceso”

especifique claramente los objetivos y resultados esperados de un proyecto durante su vida útil, antes de asignarle recursos, así como el desarrollo de indicadores de desempeño que permitan evaluarlo.

En este contexto, la evaluación del desempeño de las políticas públicas implica conocer las metas u objetivos por cada una de ellas, el monto de recursos públicos comprometidos para alcanzar las mismas y los resultados del ejercicio fiscal. Así, la evaluación se convierte en un elemento esencial para el desarrollo y contribuye a la mejora en el diseño de las políticas o programas públicos, brinda información para señalar los programas que funcionan y aquellos con resultados insatisfactorios, mejorando la asignación de los escasos recursos públicos.

Cabe aclarar que, la información sobre el desempeño de los programas presupuestarios, no es un fin en

sí mismo, su objetivo general es mejorar el proceso de toma de decisiones de los políticos y los servidores públicos, de forma tal que se cumpla con los objetivos y acciones estratégicas que previamente se planteó para el desarrollo y genere un efecto positivo para la sociedad al concluir su gestión.

### ➤ EL CONTROL INTERNO Y EXTERNO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

En primera instancia debemos admitir que en un sistema constitucional y democrático como es el caso de México, el control del poder constituye una de sus cualidades originarias, en la medida que fija límites a la discrecionalidad y a las acciones de los gobernantes.

Es por ello que, el control gubernamental está dirigido a acotar y/o deli-

mitar el poder reduciendo el riesgo de que se generen excesos en el ejercicio de éste frente a los gobernados.

En este contexto, la gestión para resultados es un movimiento que ha dado lugar a la creación de estructuras organizacionales, arreglos para proveer servicios adicionales y nuevas técnicas administrativas y dentro de este movimiento también se insertan los mecanismos de control sobre los recursos públicos para garantizar la administración de los mismos bajo los principios contenidos en la Constitución Federal.

Así pues, podemos observar dentro del marco jurídico vigente los diferentes tipos de control, de los cuales se distinguen los siguientes:

- a) **Control Interno o autocontrol.**- Se caracteriza en que es el propio ente quien se revisa a sí mismo, mediante instancias que le son propias o mantienen dependencia directa con él, utilizando para ello la auditoría interna. Se trata de un elemento de prevención y control administrativo. En el Gobierno Federal, esta función la realiza la Secretaría de la Función Pública y en las Entidades Federativas la realizan las Contralorías Internas Estatales.
- b) **Control Externo o heterocontrol.**- Es de carácter político, y es atribuido a las Cámaras de Diputados, las cuales actúan a través de órganos técnicos especializados conocidos como entes fiscalizadores u órganos superiores de fiscalización. (Auditoría Superior de la

Federación y Auditoría Superior del Estado).

- c) **Control Jurisdiccional.**- Es el que corresponde a la determinación judicial por la que se resuelve, hasta poner fin a una controversia legal, sobre la situación jurídica de quien es señalado con responsabilidad administrativa o presunto daño patrimonial.

Cabe destacar que un auténtico control no debe esperar a llevarse a cabo hasta que estén consumados los hechos para revisarlos y así decir que se controla; sino que se concibe desde el momento en que se planean las acciones que se van a llevar a cabo, es decir, desde el momento en que se traducen en programas específicos y concretos. Desde ese momento debe pensarse en la manera de controlar, de tal suerte que el presupuesto mismo que se deriva de estos programas, es precisamente el primer paso o la primera medida de control que se realiza, a fin de que se tenga la certeza de que las acciones que se llevarán a cabo, están ceñidas a un rígido análisis y vigilancia de su costo y beneficio.

Luego entonces, a través del proceso de control, ya sea interno o externo se revisa, supervisa, evalúa, controla y da seguimiento al ejercicio de los recursos públicos, conforme a las disposiciones legales y normas administrativas, en diferentes momentos:

1. El control interno como elemento preventivo, cuyo objetivo es promover una operación de programas ordenada, eficiente y eficaz, asegurando que los recursos que-



#### AUNARD AGUSTÍN DE LA ROCHA WAITE

Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Hidalgo e integrante del Grupo de Gasto, Contabilidad y Transparencia de la CPEF

den protegidos contra los desperdicios, abusos, errores y fraudes. Asimismo, mantener la información financiera y administrativa con un alto grado de confiabilidad, y

2. El control externo o fiscalización superior, que comienza desde el momento en que el Congreso autoriza los gastos y, posteriormente, a través de su órgano técnico de fiscalización, quien realiza una minuciosa y concienzuda revisión de la gestión administrativa que el Ejecutivo plasma en sus informes anuales de administración (rendición de cuentas).

Sin embargo, la tendencia mundial en materia de control gubernamental ha trascendido el ámbito contable, financiero y jurídico, para enfocarse

además, en la evaluación de resultados a través de criterios de economía, eficiencia y efectividad de los programas y políticas públicas. Estos elementos van asociados a un nuevo modelo de gestión gubernamental en el cual las tareas críticas de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de los recursos públicos, están orientados al cumplimiento de compromisos asumidos con la sociedad desde un Plan de Desarrollo previamente desarrollado.

Como resultado de los elementos hasta aquí expuestos, estamos en posibilidad de afirmar que, en una visión de gestión para resultados, el control y seguimiento que realiza el Poder Ejecutivo de sus programas y políticas públicas alineados a la planeación del desarrollo es lo que hoy se conoce como

“Varias entidades federativas han comenzado la adecuación de sus marcos jurídicos en materia de Presupuesto basado en Resultados (PbR) y la creación y operación de un sistema de evaluación del desempeño (SED)”

*Evaluación del Desempeño*, o dicho de otra manera, el **control de políticas públicas**, independientemente de los controles interno y externo que conocemos tradicionalmente.

➤ **LA INSTANCIA TÉCNICA EVALUADORA DEL DESEMPEÑO**

A lo largo del presente artículo ha quedado claro que el resultado que busca un gobierno es la maximización de la creación de un valor público, entendiendo por público, aquel que se crea cuando se realizan actividades capaces de aportar respuestas efectivas y útiles a las necesidades y demandas que sean políticamente deseables y que modifiquen ciertos aspectos de la sociedad o de algunos grupos específicos reconocidos como destinatarios legítimos de bienes públicos.

En este sentido, resulta necesaria la articulación de la programación presu-

pueraria (PbB), con la verificación y evaluación de los resultados, en razón de que esta información constituirá la base para realizar los ajustes o reformas a los programas y políticas públicas de las entidades e instituciones en un nuevo esquema de la gestión para dar valor público a los ciudadanos.

En este contexto, la reforma constitucional en materia de Gasto Público del 2008, expresada en su artículo 134, establece que los resultados del ejercicio de los recursos públicos *serán evaluados por las instancias técnicas que se establezcan respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.*

Es por eso que, a nivel Federal, el Sistema de Evaluación del Desempeño

(SED), contempla en el artículo 111, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que serán la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública para que, *“en el ámbito de sus competencias verifiquen, al menos cada trimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el SED, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la APF y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes”*.

Asimismo, en términos de la Ley de referencia, el Sistema de Evaluación del Desempeño de los programas federales queda a cargo de la Secretaría de Hacienda y de la Secretaría de la Función Pública, quienes *“emitirán las disposiciones para la aplicación y evaluación de los referidos indicadores en las dependencias y entidades; los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de Administración.”*

Cabe hacer la advertencia, que si bien es cierto que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), es la institución responsable de coordinar las evaluaciones en materia de desarrollo social, también lo es que, jurídicamente el mandato contenido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala como Dependencias responsables del SED a la SHCP y a la SFP.

Por otra parte, y en cumplimiento

de este mandato constitucional, a partir del 2009 varias Entidades Federativas han comenzado la adecuación de sus marcos jurídicos en materia de Presupuesto basado en Resultados (PbR) y la creación y operación de un sistema de evaluación del desempeño (SED).

Sobre este tema en particular, es de destacar que dentro de los problemas fundamentales que han encontrado las Entidades en la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño y el establecimiento de las instancias técnicas que la realicen, se encuentran el cambio de paradigma en las relaciones interinstitucionales y la definición y alcance de sus atribuciones; dado que, como lo hemos mencionado, existe una confusión en el propósito y utilidad de la información que genera esta evaluación, dando como resultado que se atribuya esta facultad a uno los órganos de control estatal.

Así pues, observamos que algunos estados han incorporado las funciones de evaluación en el propio órgano de fiscalización superior, en algunos otros casos, han dotado de estas atribuciones a las unidades administrativas dentro de una o varias dependencias del Ejecutivo articuladas entre sí.

Independientemente de la naturaleza con que sea constituida la instancia técnica de evaluación, es imprescindible tener claro lo siguiente:

1. La evaluación del desempeño de programas presupuestarios tiene como propósito dotar de información para la toma de decisiones respecto de la consecución de los



- objetivos trazados en los Planes Estratégicos para el Desarrollo.
2. Las evaluaciones que realizan tanto los órganos de control interno como externo tienen como propósito verificar el cumplimiento y eficiencia de la **gestión financiera y administrativa**, no así de la evaluación estratégica, como bien se infiere de lo señalado en el segundo párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal el cual determina que esta evaluación se hará sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79 relativa a la rendición de cuentas.
  3. Valdría la pena tener en cuenta que la construcción de programas presupuestarios y sus correspondientes indicadores es una responsabilidad del Ejecutivo estatal, en virtud de la atribución constitucional de conducir la planeación

del desarrollo, de tal suerte que, los resultados de la evaluación del desempeño deberán arrojar la información que le sea de utilidad para estos fines; por lo que, si esta evaluación se encuentra atribuida a otro órgano fuera del Poder Ejecutivo, deberán garantizarse los mecanismos de coordinación a través de los cuales la instancia evaluadora atienda la definición y criterios que emita la administración pública para la evaluación del desempeño y retroalimente en tiempo y forma suficiente que asegure que los presupuestos públicos se elaboren tomando en consideración dicha evaluación.

---

*Margarita Navarro Franco, es Abogada por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente ITESO; Especialista en Derecho Público por la Universidad Juan Pablo CEU de España; y actualmente se desempeña como Consultor Investigador en el IN-DETEC. [mnavarrof@indetec.gob.mx](mailto:mnavarrof@indetec.gob.mx)*