



Artículo 61 de la LGCG: Impulsor del PbR en Estados y Municipios

Humberto Zapata Pólito

Este artículo enuncia las obligaciones que estados y municipios tendrán que asumir por las disposiciones que se establecen en el artículo 61 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y derivado de ellas describe el reto y las implicaciones que traerá para estos entes públicos, seguir avanzando y transformar su administración pública hacia la adopción de una Gestión para Resultados.

La Reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) publicada en el DOF del 12 de Noviembre del 2012, adiciona el artículo 61, el cual ordena a la Federación, a los estados, a los municipios y a las demarcacio-

nes territoriales del Distrito Federal, incluir en las leyes de ingresos, presupuestos de egresos u ordenamientos equivalentes, información específica mediante apartados claramente definidos:

Cuadro No. 1
Apartados de Información Específica que establece la
Ley General de Contabilidad Gubernamental

Leyes de Ingresos	Presupuestos de Egresos
<p>a.1) Las fuentes de sus ingresos sean ordinarios o extraordinarios, desagregando el monto de cada una.</p> <p>a.2) En el caso de las entidades federativas y municipios, incluirán los recursos federales que se estime serán transferidos por la Federación a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los fondos de participaciones y aportaciones federales; • Lo subsidios y convenios de reasignación; y • Los ingresos recaudados con base en las disposiciones locales. <p>b.1) Las obligaciones de garantía o pago causante de deuda pública u otros pasivos de cualquier naturaleza con contrapartes, proveedores, contratistas y acreedores, incluyendo la disposición de bienes o expectativa de derechos sobre éstos, contraídos directamente o a través de cualquier instrumento jurídico considerado o no dentro de la estructura orgánica de la administración pública correspondiente;</p> <p>b.2) La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores y sin perjuicio de que dichas obligaciones tengan como propósito el canje o refinanciamiento de otras o de que sea considerado o no como deuda pública en los ordenamientos aplicables. Asimismo, la composición de dichas obligaciones y el destino de los recursos obtenidos.</p>	<p>a.1) Las prioridades de gasto, los programas y proyectos.</p> <p>a.2) La distribución del presupuesto, detallando:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El gasto en servicios personales, incluyendo el analítico de plazas y desglosando todas las remuneraciones; • Las contrataciones de servicios por honorarios y, en su caso, previsiones para personal eventual; • Las pensiones; • Los gastos de operación, incluyendo gasto en comunicación social; gasto de inversión; • El gasto correspondiente a compromisos plurianuales, proyectos de asociaciones público privadas y proyectos de prestación de servicios, entre otros. <p>b) El listado de programas así como sus indicadores estratégicos y de gestión aprobados, y</p> <p>c.1) La aplicación de los recursos conforme a las clasificaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Administrativa; • Funcional; • Programática; • Económica y, • En su caso, geográfica y sus interrelaciones que faciliten el análisis para valorar la eficiencia y eficacia en el uso y destino de los recursos y sus resultados. <p>c.2) En el proceso de integración de la información financiera para la elaboración de los presupuestos se deberán incorporar los resultados que deriven de los procesos de implantación y operación del presupuesto basado en resultados y del sistema de evaluación del desempeño, establecidos en términos del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>

Administración de Egresos

Resulta importante destacar que el artículo 61 señala que el CONAC establecerá las normas, metodologías, clasificadores y formatos, con la estructura y contenido de la información para armonizar la elaboración y presentación de los documentos señalados en este artículo y cumplir con las obligaciones de información previstas en esta Ley.

Artículo 134 Constitucional y la Gestión para Resultados

Observar el mandato del punto c.2) en el cuadro No. 1, **“en el proceso de integración de la información financiera para la elaboración de los presupuestos se deberán incorporar los resultados que deriven de los procesos de implantación y operación del presupuesto basado en resultados y del sistema de evaluación del desempeño, establecidos en términos del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”**; ya que en los términos que fue redactado invita a reflexionar sobre las implicaciones de

su instrumentación en los estados y municipios, a fin de incluir este apartado en los respectivos Presupuestos de Egresos.

En repetidas ocasiones se ha dicho, el Presupuesto basado en Resultados (PbR) está indivisiblemente ligado a la gestión pública y en exprofeso a una gestión para resultados. De hecho, gestionar para resultados significa reformar el marco jurídico local, ejecutar y operar con visión para resultados (PLANEACIÓN - PROGRAMACIÓN); es decir, trazando objetivos (FINES y PRÓPOSITOS), asignando recursos a los mismos (PRESUPUESTACIÓN DE BIENES, SERVICIOS Y TAREAS ASIGNADAS), y rindiendo cuentas sobre el cumplimiento de estos objetivos (TRANSPARENCIA SOBRE LOS RESULTADOS DE IMPACTO EN POBLACIONES OBJETIVO).

Y es aquí la importancia de reiterar sobre el alcance que el artículo 134 Constitucional tiene para estados y municipios en sus tres momentos.

México: Reforma de Gasto Público

Artículo 134 Constitucional (DOF, Mayo 7, 2008)

Tres momentos relevantes para la instrumentación del PbR en los Gobiernos Locales, de acuerdo al mandato legal.

Artículo 134.- Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales...

1) Preparar y administrar recursos para resultados

• ...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...

2) Evaluar programas para resultados

• ...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...

3) Asignar recursos (PRESUPUESTO)

• ...se **asignen** en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior...

El manejo de **recursos económicos federales** por parte de los estados, los municipios..., se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La **evaluación** sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará **por las instancias técnicas de las entidades federativas**...

Fuente: Artículo 134, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Esquema elaborado por INDETEC.



- 1) **Preparar y administrar recursos para resultados.-** El instrumento es el Presupuesto de Egresos, ya que éste se convierte en la mejor expresión para el cumplimiento de objetivos, metas y rendición de cuentas. Es claro que sin este instrumento, ninguna dependencia o entidad podría operar sin recursos; por ello, el control de estos recursos bajo los criterios que señala el Artículo 134 Constitucional, es el medio más apropiado para impulsar y lograr los resultados deseados en beneficio de las poblaciones objetivo.

- 2) **Evaluar programas para resultados.-** El carácter cuantitativo del Presupuesto de Egresos, lo convierte en el instrumento idóneo para vincular los recursos asignados con los resultados logrados. Por ello, la creación de **Instancias Técnicas de Evaluación** en los gobiernos estatales se vuelve un asunto público prioritario, ya que estas se convertirán en un parteaguas en el México de hoy, que fortalecerá la **Participación Ciudadana**. Mediante la *evaluación continua de los resultados logrados por los gobiernos, es cómo se tiene un impacto notable*

en su legitimidad, en madurez democrática y en la preservación del estado de derecho. Sin duda, con la evaluación del desempeño de los gobiernos, la sociedad puede ejercer de este modo efectivamente su derecho de evaluar continuamente si el trabajo de un gobierno es eficiente, efectivo, de calidad y responsable.

- 3) **Asignar recursos.-** Fijar el enfoque en los resultados significa tener siempre presente, durante el proceso presupuestario, que se están asignando recursos con el objetivo de producir bienes y servicios públicos destinados a lograr tales resultados, y que éstos deben estar acordes con la misión y los objetivos estratégicos (PLANEACIÓN ESTRATÉGICA INSTITUCIONAL) de las dependencias y entidades, que a la vez son el reflejo de las necesidades y voluntades de una población objetivo (PLANES DE DESARROLLO). Si no se tiene presente esta definición en el proceso presupuestario, los recursos, las actividades e incluso los bienes y servicios, corren el riesgo de ser poco relevantes.

“Para que un gobierno municipal transforme su enfoque de administración hacia una Gestión para Resultados, necesita un proceso que se oriente más hacia la sensibilización, culturización y adopción de un nuevo modelo de gestión pública, que a la simple implementación de medidas generales y formatos que permitan cumplir con disposiciones de índole normativo”

Por ello, el PbR se convierte en el punto central de las reformas normativas y operativas que tienen que instrumentar estados y municipios para apuntar hacia una Gestión para Resultados y cumplir con lo dispuesto en el artículo 61 de la LGCG. La mayor implicación, es pasar de una administra-

ción donde se privilegia exclusivamente el control en la aplicación de normas y procedimientos, a una administración que se comprometa con las poblaciones objetivo, a la obtención de resultados y a rendir cuentas de la ejecución de los mismos.



Fuente: SHCP, Sistema de Evaluación del Desempeño, 2008, Esquema elaborado por INDETEC.

Ruta hacia la adopción del PbR.

Para que un gobierno municipal transforme su enfoque de administración hacia una Gestión para Resultados, necesita un proceso que se oriente más hacia la sensibilización, culturización y adopción de un nuevo modelo de gestión pública, que a la simple implementación de medidas generales y formatos que permi-

tan cumplir con disposiciones de índole normativo.

Por ello, para fortalecer y transformar las capacidades administrativas en los gobiernos, se hace necesario establecer una RUTA con una clara definición de lo que hay que obtener, y que es, la **adopción del Presupuesto basado en Resultados para la administración, evaluación y asignación de los recursos públicos.**

Reto de gobierno para adoptar la Gestión para Resultados y el PbR



Administrar, Evaluar y Asignar el PRESUPUESTO con criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que este destinado.

Fuente: SHCP, Sistema de Evaluación del Desempeño, 2008, Esquema elaborado por INDETEC.

Al avanzar gradualmente en la adopción del PbR, la información financiera que se integra para elaborar los presupuestos considerará por norma y operación los resultados de impacto obtenidos en beneficio de las poblaciones objetivo, ello a través de la evaluación de los indicadores estratégicos y de gestión; punto esencial que señala la Ley General de Contabilidad Gubernamental en su artículo 61 en el apartado II.- Presupuesto de Egresos.

Para seguir esta Ruta es necesario articular y estructurar un proceso que permita engranar de manera transversal a toda la administración pública y para ello, es fundamental instrumentarlo en seis etapas mutuamente incluyentes.

Etapa 1.

Diagnóstico del Ciclo Presupuestal y Marco Jurídico-Normativo en materia de Gasto Público.- El Diagnóstico se orienta a documentar los avances



que tiene la administración para adoptar la Gestión para Resultados mediante el análisis de las siguientes cinco fases indivisiblemente vinculadas:

- 1) Planeación – Programación.
- 2) Programación – Presupuestación.
- 3) Presupuestación – Ejecución y Control.
- 4) Ejecución y Control – Evaluación y Transparencia.
- 5) Evaluación y Transparencia – Planeación.

Esta etapa permite a la administración establecer las estrategias normativas y operativas para mejorar la eficiencia, eficacia y calidad en la administración de los recursos públicos.

Etapa 2.

Reformas al Marco Jurídico-Normativo en materia de Gasto Público.- La reforma Constitucional en materia de gasto público del artículo 134, conllevó a la modificación de Leyes y Disposiciones Jurídico-Normativas de índole Federal y general; así como a reformas en el marco normativo estatal.

Con la reciente reforma a la LGCG, se abre una nueva ventana para la modernización de los marcos jurídico-normativos de estados y municipios, cuyas implicaciones no son en menor escala debido a que esta modernización implica transformar la manera tradicional en cómo se han estado administrando, evaluando y asignando los recursos públicos.

La LGCG en su Artículo Transitorio Tercero, establece que: **“Los entes públicos realizarán las reformas a las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que, en su caso, sean necesarias para dar cumplimiento a este Decreto, a más tardar a los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del mismo”.**

Por lo anterior, esta etapa resulta estratégica ya que de ella se derivan los proyectos de reforma en dos vertientes:

- a) Proyectos de reformas en Constitución Local, según sea el caso, Leyes, Reglamentos y otras disposiciones jurídico-administrativas para el enfoque a resultados.

“La evaluación de programas públicos debe considerar los distintos aspectos de la implementación, incluyendo la revisión de su diseño, de su organización y procesos de gestión. También el análisis de los indicadores de resultados (eficacia, eficiencia, economía y calidad) en los beneficiarios”

b) Proyectos de mejora normativa en Presupuesto de Egresos, Lineamientos y Manuales.

Etapa 3.

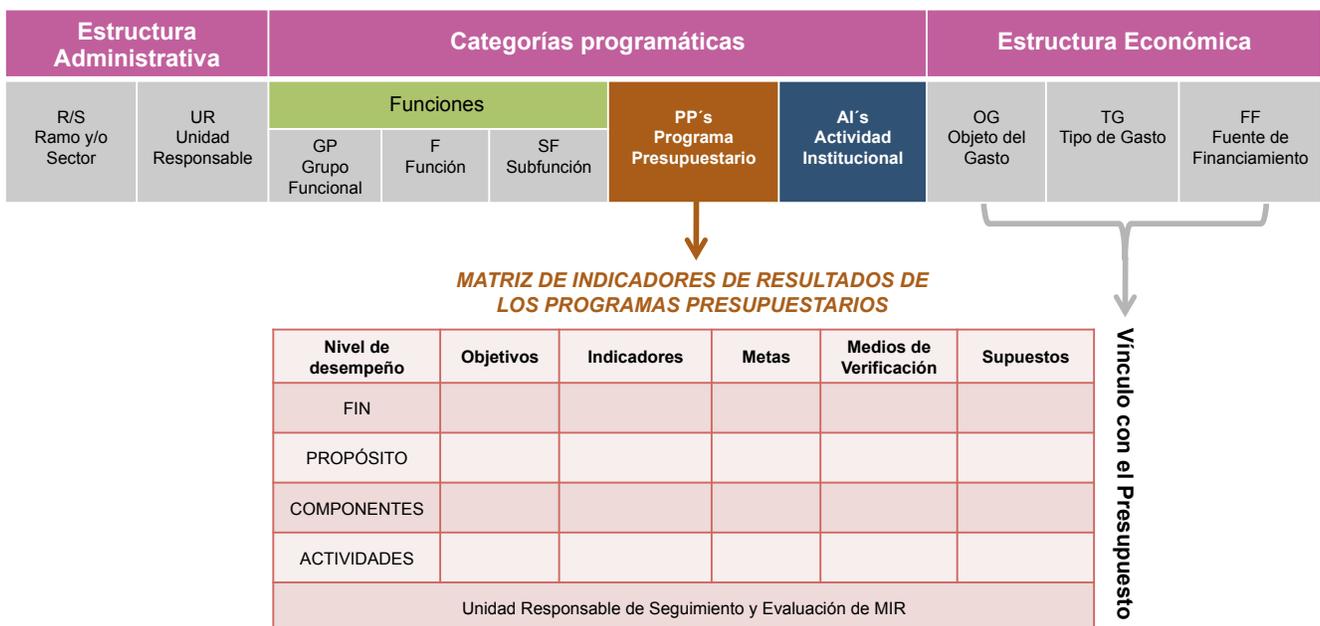
Adecuación de la Estructura Programática para el enfoque a Resultados.- Esta etapa tiene un alcance operativo muy importante ya que es aplicar una reingeniería programática a la Estructura, donde se analiza a detalle el cómo se identifican los clasificadores del gasto público (Administrativo, funcional, económico y en su caso geográfico) en la Estructura Programática y el cómo se vinculan estos con los programas, proyectos y actividades institucionales.

El resultado de todo este análisis es:

La identificación en la Estructura Programática de los programas presupuestarios, actividades institucionales y proyectos de inversión de acuerdo a un clasificador por tipo y modalidad que cumpla con las disposiciones del CONAC.

El esquema estructural para el rediseño del Sistema de Administración y Gestión Financiera.

La identificación de disposiciones normativas-operativas emitidas de manera desvinculada para incluirlas en un apartado de un Manual de Programación y Presupuesto.



Fuente: INDETEC.

Administración de Egresos

Etapa 4.

Programas Presupuestarios a través del diseño y construcción de la Matriz de Indicadores de Resultados.- Con la aplicación de las Metodologías de:

- Alineación de Planeación Estratégica Institucional a la Planeación del Desarrollo,
- Marco Lógico.

Se diseñan y construyen los Programas Presupuestarios con una clara identificación de la Unidades Responsables que intervienen en ellos y de los procesos sustantivos, de gestión y de apoyo que soportan la producción de bienes y servicios públicos, así como de las actividades institucionales.

Etapa 5.

Implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).- Es de suma importancia definir el alcance y características; las mejores prácticas internacionales establecen que un SED debe incorporar en principio tres instrumentos centrales para su desarrollo:

- Indicadores de Desempeño.
- Reporte Anual de la Gestión para Resultados.
- Evaluación de Programas Públicos.

Indicadores de Desempeño.- Se convierten en una herramienta de seguimiento que entrega información cuantitativa o cualitativa respecto del logro o resultado en la entrega de los bienes o servicios producidos por las dependencias y entidades.

El Desempeño puede ser medido desde los siguientes ámbitos:

Ámbito del Resultado.- Este puede ser medido como resultado intermedio o final. El resultado intermedio corresponde a los cambios en el comportamiento, estado, actitud o certificación

de los beneficiarios una vez recibidos los bienes o servicios de un programa o acción pública. La ocurrencia de estos cambios facilita y hace más probable alcanzar los resultados finales. El resultado final o impacto corresponde a los cambios más permanentes en los beneficiarios debido a los bienes o servicios recibidos e implica un mejoramiento sostenible en las condiciones de dichos beneficiarios.

Ámbito de Producto.- Se refiere a los bienes y servicios públicos entregados a los usuarios o beneficiarios, incluyendo las características o atributos más importantes de estos productos. Corresponden al primer resultado de un programa o acción pública, reflejando la relación insumos-productos, la cual es contenida en el presupuesto.

Evaluación de Programas Públicos.- La evaluación de programas públicos debe considerar los distintos aspectos de la implementación, incluyendo la revisión de su diseño, de su organización y procesos de gestión. También el análisis de los indicadores de resultados (eficacia, eficiencia, economía y calidad) en los beneficiarios. De este análisis deben surgir un conjunto de recomendaciones que permitan abordar los problemas o deficiencias identificadas en la evaluación.

La evaluación debe cumplir los siguientes requisitos para asegurar su calidad y transparencia:

Independencia: la evaluación debe ser externa a la dependencia y/o entidad responsable del programa evaluado.

Transparencia: los resultados de la evaluación deben ser públicos.

Técnicamente confiables: la evaluación debe ser pertinente y objetiva, estando todos los juicios fundamentados en antecedentes estrictamente técnicos.



Oportuna: la evaluación debe proveer información en los tiempos adecuados para apoyar la toma de decisiones.

Eficiente: el costo de la evaluación debe guardar relación con los resultados que se espera de ella.

Para lograr cumplir con estos requisitos, se requiere que las evaluaciones sean desarrolladas por Instancias Técnicas de Evaluación o por consultores externos al sector público. Por ello, la importancia, implicaciones y trascendencia que el ente rector que esté a cargo de ejecutar el proceso de evaluación y asegurar la calidad técnica de las evaluaciones sea una instancia con toma de decisiones autónomas.

Reporte Anual de la Gestión para Resultados.- Corresponde a un documento de cuenta pública o memoria técnica, el cual debe incorporar los principales resultados de la Gestión Institucional, su asociación con los recursos presupuestarios, el nivel de cumplimiento de las metas comprometidas y las razones de los resultados obtenidos. En el caso de un documento de cuenta pública, este

debe ser considerado dentro del paquete de información que debe ser enviado al Congreso.

Etapa 6.-

Operación de la(s) Instancia(s) Técnica(s) de Evaluación.-¹ Las entidades federativas deben crear instancias técnicas para la evaluación de los resultados tanto del uso de los recursos propios como de los federales transferidos.

Como lo dispone el artículo 134 Constitucional, estas instancias serán las que evaluarán los recursos propios y los federales transferidos, por lo tanto las instancias técnicas evaluadoras deben tener un sustento jurídico aplicable a la legislación de la entidad donde residan.

La operación de estas instancias evaluadoras de los resultados de los objetivos y metas de los programas y proyectos de gobierno, implica para los estados y municipios reformas normativas y la asignación pre-

¹ La etapa 6, considera la información contenida en la Nota Técnica "ELEMENTOS A CONSIDERAR PARA LA CREACIÓN DE LA INSTANCIA TÉCNICA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO", elaborada por el Maestro César Bojorquez León, Consultor – Investigador de INDETEC.

Administración de Egresos

supuestal de recursos, y adicional a ello la necesidad de capacitar y certificar a los evaluadores, a fin de garantizar la calidad técnica de las evaluaciones.

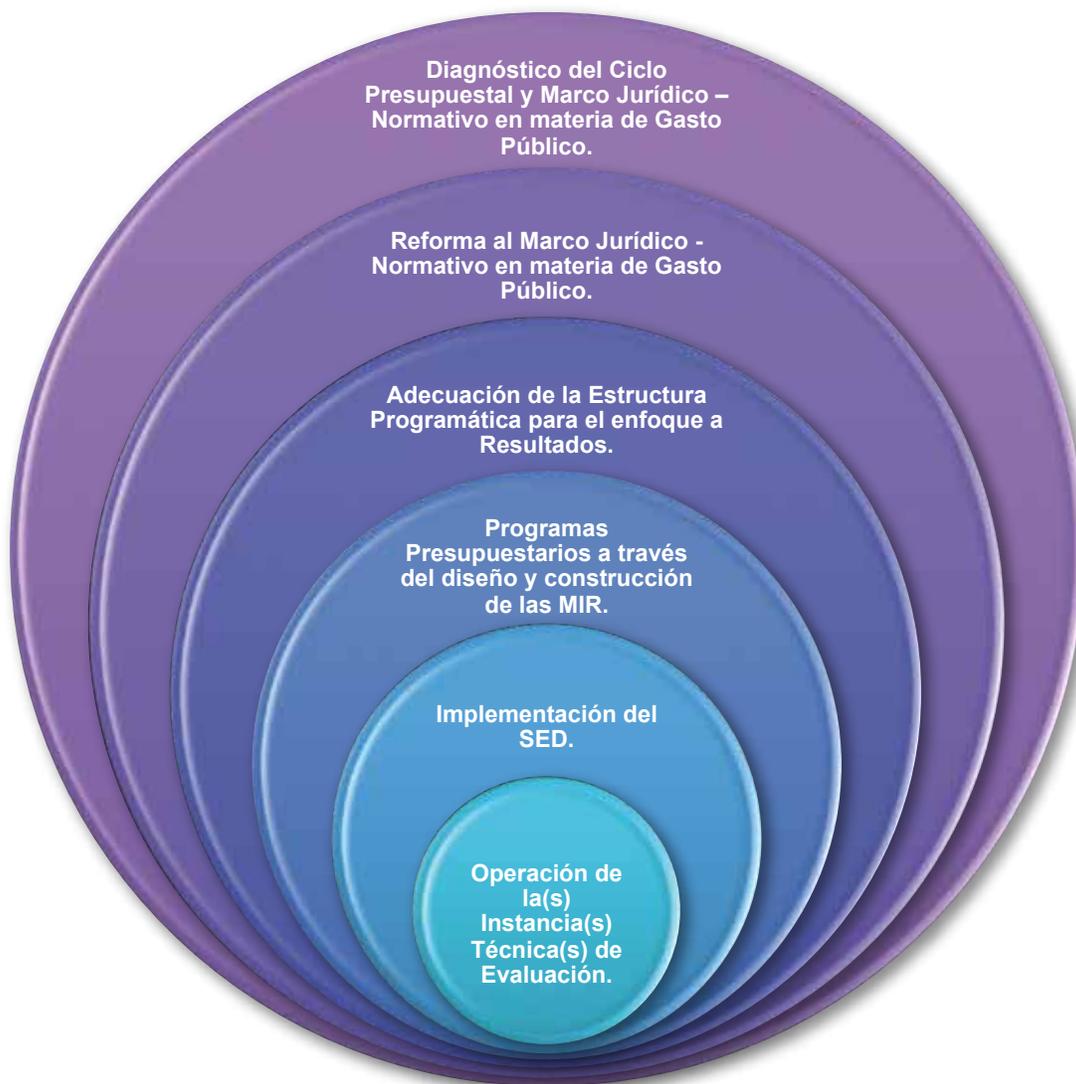
Por ello las entidades y municipios podrán orientar la decisión de operar su Instancia Técnica de Evaluación desde dos perspectivas:

Opción "A": Instancia Técnica Autónoma.

Opción "B": Instancia Técnica dependiente del Poder Ejecutivo o Legislativo.

En ambos casos se tienen ventajas y desventajas que deberán ser evaluadas para la toma de decisiones.

Proceso articulado y estructurado para la adopción del PbR-SED GESTIÓN PARA RESULTADOS



PbR - SED

Fuente: SHCP, Sistema de Evaluación del Desempeño, 2008, Esquema elaborado por INDETEC.

* MIR: Matriz de Indicadores de Resultados.

** Sistema de Evaluación del Desempeño.

Reflexiones para estados y municipios

- Las disposiciones que establece la LGCG en el Título Quinto implican para los estados y municipios emprender en el corto plazo del año 2013 dentro de los primeros 5 meses, una serie de transformaciones y cambios en la administración pública, que van desde reformas jurídico–normativa al marco legal y administrativo, así como sentar las bases para adoptar un modelo de gestión para resultados, con todo lo que ello implica en cuanto a destinar recursos para rediseñar los sistemas vinculados a la administración, evaluación y reasignación de los recursos públicos, considerando de paso las implicaciones para cumplir con las disposiciones en materia de transparencia y difusión de la información financiera.
 - Derivando del análisis de los resultados que alcanzaron las Entidades Federativas en la Evaluación del Sistema de Presupuesto por Resultados 2012 elaborado por la empresa SUASOR Consultores, que publica la Unidad de Evaluación de Desempeño en el portal de Transparencia Presupuestaria (www.transparenciapresupuestaria.gob.mx), podemos observar que en promedio la calificación que obtienen los estados en los tres conceptos de evaluación²:
 - o Presupuesto basado en Resultados (PbR) 66.7%, por encima de este promedio están 18 estados. El porcentaje más alto de 93% lo obtiene Estado de México.
 - o Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) 51.3%, por encima de este promedio están 16 estados. El porcentaje más alto de 98% lo obtiene Baja California.
 - o Transparencia 53.0%, por encima de este promedio están 17 estados. El porcentaje más alto de 94% lo obtiene el Estado de México.
- Estos datos nos llevan a reflexionar sobre los avances de los estados y municipios para la adopción de una Gestión para Resultados.
- En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2013, dentro de los Programas del Ramo 23 Previsiones Salariales y Económicas, se aprueban 602.7 millones de pesos para el Programa “Presupuesto Basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño”, a fin de que la SHCP continúe fortaleciendo el PbR en el Gobierno Federal y en estados y municipios.

“Las entidades federativas deben crear instancias técnicas para la evaluación de los resultados tanto del uso de los recursos propios como de los federales transferidos”

² Los datos aquí presentados fueron tomados del documento “Seguimiento Convenios Entidades Federativas (EF’s): Visitas a las 10 EF’s con Convenio de Colaboración con la SHCP, Año 2012”. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=10&group=Evaluaciones&page=Resultados>

Humberto Zapata Pólito, es Licenciado en Economía por la UANL, especialista en políticas públicas y actualmente se desempeña como Consultor Investigador en el INDETEC. hzapatap@indetec.gob.mx