
Mejorar la Rendición de Cuentas para la Obtención de Resultados: Reformas de Presupuestación y Gestión con Base en el Desempeño*

Caso México

OCDE

I.	Contexto histórico	14
II.	Descripción de las iniciativas de reformas recientes	17
III.	Implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño	22
IV.	Los retos a futuro	36
V.	Los siguientes pasos	60
VI.	Conclusión y recomendaciones	62

* *El presente artículo es un extracto del Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México, publicado en 2009 por dicho organismo multilateral, que corresponde al Capítulo 5 titulado “Mejorar la Rendición de Cuentas para la Obtención de Resultados: Reformas de Presupuestación y Gestión con Base en el Desempeño”, que abarca de la página 107 a la 52 del mencionado estudio.*

Al igual que la mayoría de los países de la OCDE, México está bajo presión para mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público. Un paso importante en este proceso consiste en recabar información objetiva sobre el desempeño de programas y organismos. La información sobre desempeño permite a los gobiernos medir el avance hacia el logro de sus metas y conocer qué programas y políticas funcionan y cuáles no. La mayoría de los países de la OCDE están buscando mejorar la elaboración y el uso de información sobre desempeño por medio de las reformas de gestión y presupuestación con base en el desempeño. Estas reformas tienen el propósito de cambiar el énfasis de la presupuestación y la gestión de únicamente concentrarse en controlar los insumos y seguir las reglas y las disposiciones hacia centrarse en los resultados.

Este capítulo analiza las reformas más recientes del gobierno mexicano sobre la presupuestación y la gestión con base en el desempeño. El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es el componente central de este paquete de reformas. Los objetivos generales de la iniciativa consiste en mejorar la eficiencia y la eficacia del sector público en los niveles federal y estatal y mejorar la rendición de cuentas ante los ciudadanos y la legislatura.

La reforma más reciente tiene un mandato sólido y el impulso de una serie de factores. Entre estos factores destaca la necesidad de mejorar el desempeño de servicios clave como los de salud y educación, que se consideran vitales para aliviar la pobreza y aumentar el crecimiento económico. La experiencia reciente de la OCDE demuestra que

simplemente aumentar los fondos a servicios clave no necesariamente genera mejores resultados. Mejorar el desempeño involucra dar seguimiento y evaluar los resultados generados con los fondos y utilizar esta información para implementar cambios en organizaciones, capacidad administrativa y programas que apoyarán el enfoque en los resultados y el logro de los mismos. Asimismo, proporcionar a los ciudadanos y la legislatura más información en México sobre el desempeño del sector público forma parte de los esfuerzos para aumentar la confianza en las instituciones públicas y satisfacer las demandas de una mayor rendición de cuentas generada por una legislatura más sólida y un nivel más alto de competencia política entre los partidos. Asimismo, a medida que el gobierno incrementa su base tributaria gana importancia en términos de demostrar a los ciudadanos lo que se está consiguiendo con sus impuestos.

En su primer año de implementación, las reformas generaron avances importantes. Es necesario mantener el impulso y progresar con la implementación y enfrentar los retos si se pretende que las reformas logren sus objetivos. Más aún, la crisis actual intensifica el mandato del gobierno para esforzarse por obtener mayor valor por el dinero invertido y mejorar la eficiencia y eficacia en su trabajo.

Este capítulo se divide en seis secciones. La primera presenta un resumen de la historia de las reformas sobre el desempeño en México. La segunda presenta un panorama de las recientes iniciativas de reforma y describe el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). La tercera describe la implementación del SED a la fecha y el avance logrado. La cuarta toma las experiencias de los países de la OCDE y analiza los diferentes enfoques para enfrentar los retos a futuro. La quinta sección trata los posibles pasos posteriores por seguir. La sexta y última sección presenta conclusiones y recomendaciones.

I. CONTEXTO HISTÓRICO

En México, los esfuerzos por mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público han sido continuos a lo largo de poco más de 15 años. La reforma del sector público ha sido tema recurrente a lo largo de varias gestiones presidenciales. Sin embargo, nuevas iniciativas fueran presentadas a menudo sin considerar lo que había sucedido antes y sin dar seguimiento

a la implementación. Esto dio lugar a la naturaleza de “arranque y freno” de muchos de los esfuerzos de reforma.

La primera interpretación del presupuesto con base en el desempeño en México data de la década de 1970. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal de 1976 presentó la presupuestación programática, requiriendo que se definieran objetivos y metas para cada programa. La clasificación que relacionaba presupuestos y programas se implementó, pero también se conservaron otras clasificaciones tradicionales económicas y presupuestarias. De esta iniciativa no surgieron hechos significativos o el uso de la información sobre desempeño.

Los esfuerzos por mejorar la eficiencia y la eficacia del sector público más recientes, se llevaron a cabo durante la gestión presidencial de Ernesto Zedillo (1994-2000). El “Programa para la Modernización de la Administración Pública” (PROMAP 1995-2001)¹ comenzó por establecer las fallas y las deficiencias de las reformas anteriores. Estas deficiencias incluyeron: la capacidad limitada de la administración pública para satisfacer las crecientes demandas de los ciudadanos; la ausencia de servicios públicos profesionales; la centralización excesiva dentro del gobierno; y los deficientes procedimientos y la falta de interés en la medición y evaluación del desempeño del gobierno. Otra deficiencia fue el excesivo énfasis en el cumplimiento con reglas y disposiciones administrativas y judiciales.

El PROMAP buscó tratar estos problemas mediante el establecimiento de un extenso programa de reforma. Un aspecto de este programa se dirigía a fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el diseño de un sistema moderno de control y evaluación del desempeño. Esta reforma exigía el establecimiento de objetivos claros y cuantificables e indicadores de desempeño en programas federales. Para 1997, los diversos organismos tenían la obligación de presentar un conjunto específico de indicadores de desempeño a la SECODAM (ahora, Secretaría de la Función Pública) y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y negociar su aceptación. Los organismos tenían que demostrar el impacto de sus programas para sus clientes y la sociedad, así como

¹ Véase: http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/pages/library/od_publicadmon.html.

demostrar el cumplimiento de las metas institucionales propuestas. Asimismo, en 1998 el marco presupuestario incorporó un capítulo sobre evaluación que establecía que debían evaluarse los programas sociales (como Progresá, hoy Oportunidades²).

Además, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE 1996-2000), buscó introducir una nueva estructura programática (NEP), fomentar el enfoque de planeación estratégica en torno a la elaboración del presupuesto, y mejorar la evaluación y el seguimiento de los programas. Este objetivo se logró mediante el establecimiento de objetivos e indicadores de desempeño para las instituciones y actividades gubernamentales. La NEP buscaba una mayor cooperación de las autoridades a cargo del presupuesto con el personal responsable por el gasto público y con las personas encargadas de la ejecución de las políticas públicas.

Aunque las reformas continuaron durante el sexenio del Presidente Vicente Fox (2001-06), no fueron la máxima prioridad. Durante la gestión del Presidente Fox se puso en marcha una reforma propia, estableciéndose el Sistema de Metas Presidenciales (SIMEP). Este sistema requería que cada miembro del gabinete se comprometiera (con el presidente) a lograr resultados palpables en su área de responsabilidad. También establecía un sistema de seguimiento y supervisión del logro de resultados.

Los esfuerzos de reforma de la década de 1990 y principios de la del 2000 demostraron cierto avance, aunque no tanto como se esperaba. Estas iniciativas se enfrentaron a problemas con la implementación, incluyendo el papeleo excesivo, la falta de interés político y la dificultad para atraer la colaboración de las secretarías de Estado en los esfuerzos de reforma. Para 2005, el gobierno federal no contaba con un mecanismo de evaluación sistemática del desempeño. Aunque se incluyeron indicadores en el presupuesto y en las reglas operativas de los programas federales, se trataba sobre todo de indicadores de proceso. Estos indicadores no

2 *Oportunidades (conocido como Progresá hasta 2002) es el programa más importante del gobierno mexicano en el renglón del alivio de la pobreza. El programa se concentra en ayudar a las familias pobres en comunidades rurales y urbanas a que mejoren la educación, salud y nutrición de sus hijos mediante transferencias de efectivo a las familias, condicionadas a la asistencia escolar regular y a exámenes de salud.*

medían producción, resultados o impactos sobre la población. Sólo se realizaron evaluaciones de impacto para algunos programas sociales. Los indicadores de desempeño y las evaluaciones generadas apenas se utilizaron en la toma de decisiones.

II. DESCRIPCIÓN DE LAS INICIATIVAS DE REFORMAS RECIENTES

En 2006, el gobierno mexicano puso en marcha un nuevo sistema de presupuestación y gestión con base en el desempeño. Esta iniciativa buscó aprovechar los aspectos positivos de las reformas anteriores. Sin embargo, difiere de ellas en varios aspectos. Primero, los detalles de las reformas se promulgaron en la legislación. Dada la naturaleza legalista de la administración pública mexicana, este es un paso importante. Segundo, las iniciativas buscan reformar no sólo al gobierno federal, sino también a los gobiernos estatales. México es el único país de la OCDE que ha buscado implementar la presupuestación con base en el desempeño de forma simultánea en los niveles federal y estatal (véase el Apéndice E). Tercero, estas reformas contaron con el apoyo político del nivel más alto. La política fiscal del Presidente Felipe Calderón Hinojosa tiene el propósito de mantener finanzas públicas estables mientras que a la vez aumenta la inversión en desarrollo social y económico y de la infraestructura que son necesarios para el crecimiento económico. El presidente anunció que estas reformas son parte importante de su política y que la evaluación de los resultados de los programas contribuirá a mejorar la asignación del gasto dando prioridad a los sectores y programas que están funcionando y logrando resultados.

Como se comentó en el Capítulo 1, estas reformas se introdujeron principalmente en la LFPRH y en el paquete legislativo de la RFI de 2007. La LFPRH de 2006 establece que las instituciones que ejercen gasto son responsables por llevar a cabo una gestión por resultados y deben establecer metas y objetivos para sus programas y evaluar los resultados. La Ley cuenta con un capítulo especial³ acerca de cómo deben manejarse y realizarse las evaluaciones, incluyendo requerir que las evaluaciones sean realizadas por expertos externos, así como un conjunto de reglas

3 *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, título sexto: De la Información, Transparencia y Evaluación, capítulo II: De la Evaluación.*

y principios para asegurar que los proyectos de inversión se evalúen correctamente (véase el Apéndice C).

El paquete correspondiente a la RFI, aprobada en septiembre de 2007, requería la creación de un Programa Anual de Evaluación. Este paquete de reforma profundizó en el marco general de la presupuestación y la gestión con base en el desempeño. También requería la creación de un programa federal conocido como el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) que tiene el objetivo de mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión en el sector público. Su objetivo consiste en dar seguimiento y evaluar los procesos de gestión y el suministro de servicios públicos.

A nivel federal, el sistema actual de presupuestación y gestión con base en el desempeño es complejo y cuenta con varios componentes. El marco que abarca a la iniciativa de presupuestación y gestión con base en el desempeño recibe el nombre de Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y describe a continuación.

2.1. Sistema de evaluación del desempeño (SED)

México implementó el presupuesto basado en resultados por medio de la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). El desarrollo del SED comenzó en 2007 y consta de dos componentes:

- El primero es la evaluación de programas y políticas relacionados con el presupuesto. Este componente involucra el diseño de indicadores de desempeño, conocidos como indicadores estratégicos, para medir la producción y los resultados de los programas. Además, involucra la conducción de diferentes tipos de evaluaciones de programas y políticas. Las evaluaciones de los programas se realizan como parte del Programa Anual de Evaluación del gobierno.
- El segundo componente es el de la evaluación de los procesos de gestión y los servicios públicos. Este componente se centra en mejorar los procesos de gestión dentro del sector público y la calidad de la prestación de los servicios. Esta actividad involucra el diseño de indicadores de desempeño para medir y evaluar los procesos de gestión y los servicios públicos. Estos indicadores se conocen como

indicadores de gestión. La actividad se lleva a cabo por medio del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG).

Además de generar la información sobre desempeño que se describe arriba, el SED busca vincular la planeación, la presupuestación y la información al respecto. El objetivo es asegurar que la información sobre desempeño que genera el SED se utilice en la toma de decisiones de planeación y presupuestación.

A fin de apoyar esta alineación de presupuestación y planeación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió lineamientos en 2007 para una nueva clasificación presupuestaria por programa. Esta clasificación busca apoyar la iniciativa de presupuesto basado en resultados y la alineación de los programas de presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo. Los programas presupuestarios se clasificaron en diferentes grupos y tipos. Se requirió que los programas que contaban con subsidios y reglas operativas vigentes elaboraran indicadores de desempeño utilizando la metodología de marco lógico (véase el cuadro 5.1).

Esta nueva clasificación de programas en combinación con la metodología de marco lógico tiene el propósito de permitir un mayor vínculo entre las metas en los planes nacionales y sectoriales, los objetivos de los programas presupuestarios y los indicadores de desempeño elaborados para estos programas. En teoría, el diseño del SED debería permitir dar seguimiento a las metas del Plan Nacional de Desarrollo. La relación entre el SED, el presupuesto basado en resultados y el Plan Nacional de Desarrollo se representa en la gráfica 5.1.

Aunque la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene responsabilidad general por el SED, en la actualidad tres instituciones cumplen una función en la gestión de esta iniciativa: el CONEVAL, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública.

El primer componente del SED (la evaluación de programas presupuestarios) se realiza como parte de un Programa Anual de Evaluación del que son responsables la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el CONEVAL (CONEVAL por los programas sociales y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por los demás programas).

El segundo componente (la evaluación de procesos de gestión) se implementa por medio del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y es responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública.

En resumen, los organismos y las secretarías de Estado establecen objetivos y elaboran indicadores de desempeño. En el presupuesto anual se incluyen dos tipos de indicadores de desempeño: los indicadores estratégicos y los indicadores de gestión. Además, las secretarías de Estado son responsables por coordinar las evaluaciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el CONEVAL publicaron lineamientos acerca de la evaluación de programas federales para las secretarías de Estado (“Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”). Estos lineamientos establecieron en gran detalle el tipo de evaluaciones que se realizarían y especificaron el enfoque metodológico a seguir. Los lineamientos requieren el uso de la metodología de marco lógico o como se le conoce en México, la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR). La metodología no sólo fundamenta las evaluaciones, sino también la elaboración de indicadores de desempeño para el presupuesto.

Cuadro 5.1. La metodología de marco lógico (Matriz de Indicadores de Resultados, MIR)

La metodología de marco lógico, que en el caso de México se llama Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), también se utiliza en países como Chile y Colombia como herramienta en la evaluación de resultados de indicadores y programas públicos. La MIR fundamenta la generación de evaluaciones de programas, así como el diseño de indicadores de desempeño que se incluyen en el presupuesto.

La matriz es una forma estructurada de presentar información acerca de los objetivos de un programa, cómo se evaluará el logro de estos objetivos y los riesgos que se enfrentan durante la ejecución del mismo. En México se adoptó la versión cuatro por cuatro de la matriz. Las cuatro filas (de arriba abajo) corresponden al fin, el propósito, los componentes y las actividades. Las cuatro columnas (de izquierda a derecha) se corresponden a los objetivos, los indicadores, los medios de verificación y los supuestos. La columna de indicadores se divide en tres partes para registrar el nombre del indicador, la fórmula para calcularlo y la frecuencia con la que se medirá. La matriz 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 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, uno 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 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 MIR establecen un proceso sano para definir indicadores y metas, y representan una contribución importante a la utilidad del componente de evaluación del SED.

**Cuadro 5.1. La metodología de marco lógico
(Matriz de Indicadores de Resultados, MIR)
(continuación)**

Objetivo de la política de administración pública del Plan Nacional de Desarrollo (objetivo sectorial, institucional, especial o regional):						
Objetivo estratégico de la secretaría u organismo:						
Programa presupuestario:						
	Objetivos	Indicadores			Medios de verificación	Supuestos
		Nombre del indicador	Fórmula	Frecuencia de medición		
Fin						
Propósito						
Componentes						
Actividades						

Cada año, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el CONEVAL elaboran y publican el Programa Anual

de Evaluación.⁴ El programa establece el tipo de evaluaciones que se realizarán y el tipo de programas y políticas que se evaluarán.

En teoría, los resultados de los indicadores estratégicos y de gestión y los resultados de las evaluaciones de los programas deberían servir para informar las decisiones presupuestarias para el ejercicio fiscal siguiente. El ciclo anual del presupuesto basado en resultados se describe en la gráfica 5.2.

III. IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Desde el inicio del SED en 2007, el avance ha sido rápido, específicamente en la evaluación de los programas presupuestarios. El trabajo en el segundo componente (la evaluación de los procesos de gestión, mediante el PMG) aún se encuentra en su etapa inicial. Esta sección se concentra sobre todo en el primer componente del SED (la evaluación de los programas presupuestarios). En ella se comentarán los lineamientos de evaluación en las secretarías de Estado, la capacitación de las secretarías y la presentación de resultados.

Gráfica 5.1. Descripción del Presupuesto basado en Resultados (PbR)



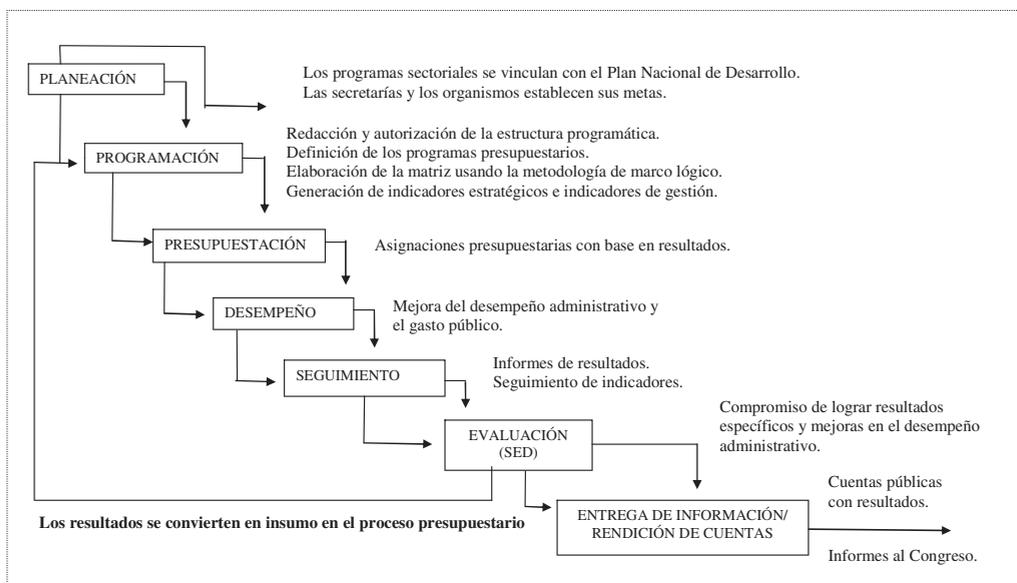
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Pública.

4 Véase: www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion_monitoreo/HomeEvalMonitoreo.jsp?categorias=EVAL_MON,EVAL_MON-prog_anual_eval#.

3.1. Elaboración de los lineamientos para las secretarías de Estado

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el CONEVAL tienen el papel de líderes en la implementación del componente de evaluación del SED. Antes de 2007, la evaluación de los programas federales no tenía un enfoque común. Los distintos aspectos de un programa se analizaban en años diferentes. De aquí que no pudiera darse seguimiento a la implementación de las recomendaciones resultantes o fuera posible evaluar las mejoras en los resultados de los programas. Asimismo, la calidad de las evaluaciones tampoco era uniforme.

Gráfica 5.2. El ciclo anual del Presupuesto basado en Resultados



*Nota: SED = Sistema de Evaluación del Desempeño.
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, marzo 2008.*

A fin de resolver este problema, en marzo de 2007, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el CONEVAL publicaron lineamientos generales para la evaluación de programas federales, donde se establecía la metodología de marco lógico como el enfoque común que debía aplicarse. Los lineamientos contemplaban detalles sobre siete diferentes tipos de evaluación del desempeño que se podían dividir en dos grupos:

evaluaciones de políticas, programas e instituciones y evaluaciones de impacto económico y social.

El primer grupo de evaluaciones abarca lo siguiente:

- Evaluación de congruencia y resultados (diseño y desempeño general de los programas).⁵
- Evaluación de indicadores (adecuación de los indicadores para alcanzar objetivos).
- Evaluación de procesos (resultados y eficiencia productiva).
- Evaluaciones específicas (orientadas a mejorar programas).
- Evaluaciones adicionales (cualquier otro aspecto).

El segundo grupo de evaluaciones consiste de:

- Evaluaciones de impacto.
- Evaluaciones estratégicas (alineación entre objetivos y resultados).

No todas estas evaluaciones se realizan de manera simultánea para el mismo programa. Más bien, la decisión sobre qué tipo de evaluación realizar y para qué programas, se toma cuando se determina el Programa Anual de Evaluación. Para seleccionar los programas que serán evaluados se utilizan diferentes criterios. Por ejemplo, se realizaron evaluaciones de congruencia y resultados para programas que se encontraban en su primer año de implementación o que habían sufrido cambios significativos en su diseño o su gestión. Las evaluaciones de 2008 se concentraron particularmente en 10 programas en los sectores agrícola y social.

Todas las evaluaciones son conducidas por expertos externos nombrados por la secretaría de Estado correspondiente. Las instituciones responsables por los programas envían las evaluaciones concluidas al CONEVAL y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁵ *Mediante el uso de la metodología de marco lógico, evalúa si el diseño de un programa, las actividades y los componentes son congruentes y se alinean con el logro de los resultados comunicados.*

3.2. La capacitación de las secretarías de Estado

Durante el primer año de implementación del SED, los responsables de las reformas se enfrentaron a dos principales retos. En primer lugar, la metodología de marco lógico (la llamada Matriz de Indicadores de Resultados) apenas se conocía en el sector público mexicano antes de esta reforma. Se requería entonces un extenso programa de capacitación que con la ayuda de consultores internacionales informara y capacitara a los funcionarios gubernamentales. En segundo lugar, la implementación tenía que ser muy rápida, pues la Matriz de Indicadores de Resultados tenía que estar lista para el presupuesto de 2008.

Dada la falta de conocimientos acerca de la metodología de marco lógico, se desarrolló un ambicioso programa de capacitación y asistencia técnica. Para fines de marzo de 2007, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el CONEVAL, con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), comenzaron una serie de seminarios ejecutivos para directores de secretarías y programas. El objetivo de estos seminarios residía en informar a los participantes acerca de los procedimientos y la metodología para evaluar programas durante el ejercicio fiscal de 2008. Cerca de 600 directores asistieron a estos seminarios y 280 participaron en una segunda ronda en junio de 2007. La SHCP también recibió asistencia técnica y una subvención del programa PRODEV del BID (el Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo) para contribuir con el desarrollo y la capacitación para esta reforma (para más detalles, véase Marcel, 2007).

Empleados públicos de los 120 programas que requerían la elaboración de matrices (programas de subsidios y programas de subsidios con reglas operativas) recibieron capacitación sobre cómo construir una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR). Las MIR estaban prácticamente listas a tiempo para la presentación del presupuesto de 2008; sin embargo, surgieron problemas en torno a que algunos de los consultores externos contratados para enseñar la metodología no contaban con las aptitudes necesarias, por lo que cada consultor enseñaba enfoques diferentes para construir las matrices. Además, se observaron incongruencias en los lineamientos emitidos por los organismos centrales.

Durante agosto y septiembre de 2007, alrededor de 200 evaluadores externos recibieron capacitación sobre cómo analizar las MIR. En octubre, los evaluadores realizaron un primer análisis del diseño de las MIR para los 120 programas federales. El CONEVAL resumió los resultados de estas evaluaciones, utilizándolos para dar a los programas una calificación como parte del “sistema de semáforos” que se comenta más adelante. A fines de 2007 se proporcionó asistencia técnica para mejorar las MIR de los programas. Entre abril y junio de 2008, se revisaron estas MIR y se enviaron las sugerencias de mejoras a los programas por medio de las unidades de evaluación de las secretarías de Estado. Este extenso programa de capacitación fue realizado con rapidez y concluido en un plazo de 15 meses.

Durante los últimos meses de 2008, la capacitación sobre las MIR se amplió al nivel subnacional, específicamente a los gobiernos de los estados. El BID y el Banco Mundial capacitaron a funcionarios estatales en torno a la elaboración de indicadores y matrices. Asimismo, se proporcionó capacitación específica sobre la construcción adecuada de indicadores para los directores de secretarías y programas federales.

3.3. Presentación de los resultados de las evaluaciones: el “sistema de semáforos”

Por primera vez en 2008, el CONEVAL elaboró un resumen de las evaluaciones de los programas gubernamentales en los sectores sociales utilizando un sistema de calificación relativamente sencillo: se asignaba una luz de semáforo — rojo, amarillo, verde — a cada programa. Este sistema de calificación se basaba en términos generales en los resultados de las evaluaciones de congruencia. En 2007, las evaluaciones de congruencia y resultados fueron el tipo de evaluación más común. En total, se realizaron 116 evaluaciones para programas de subsidios.

En un ejercicio similar al de la *Program Assessment Rating Tool* (Herramienta de Evaluación de Programas, PART⁶) que se utiliza en Estados Unidos de América, el CONEVAL elaboró un conjunto de 100 preguntas para realizar las evaluaciones. Las preguntas están

6 Para una descripción del programa PART, véase OECD (2007i), Capítulo 13.

dirigidas a analizar el diseño del programa, la planeación estratégica, la cobertura y la población objetivo del mismo, la operación, las percepciones de la población objetivo y los resultados. Sin embargo, a diferencia del sistema PART en el que el organismo relevante y el de gestión y presupuesto (*Office of Management and Budget*) responden las preguntas, en este ejercicio las preguntas eran respondidas por evaluadores externos con base en el análisis de las MIR de los organismos. La mayor parte de las preguntas requerían respuestas binarias (sí o no) que el evaluador justificaba. El requisito de una respuesta binaria impone rigideces al análisis. Un programa que prácticamente cumple con las condiciones en un aspecto determinado podría tener una respuesta “no” con lo que se estaría subestimando la calidad del diseño o los resultados. Sería aconsejable considerar el diseño de una escala de uno a cinco para responder la mayoría de las preguntas.

Las respuestas binarias se registran en una hoja de trabajo y se calcula una calificación total para el programa, asignando ponderaciones a los diversos temas analizados y a cada pregunta. Con base en este puntaje y aplicando una regla de decisión que establece intervalos de puntajes totales y calificaciones mínimas para algunas secciones (temas), se asigna una luz al programa. Por ejemplo, a fin de contribuir a la meta general de mejorar el nivel nutricional de los niños y las mujeres embarazadas en situación de pobreza, existe un programa que da acceso a sus beneficiarios a leche fortalecida. Este programa recibió una calificación general de luz verde, indicando que su diseño y operación hacían posible el logro de los resultados deseados. Los niños que consumen leche fortalecida presentaron menos riesgo de anemia en comparación con el grupo de control (10.7 por ciento contra 15.6 por ciento) y la estatura de los niños resultó de medio centímetro más en comparación con el grupo de control.

Tanto el titular de la secretaria de Estado responsable del programa como el CONEVAL publican en sus respectivos sitios de Internet los resultados de todas las evaluaciones de los programas federales. El CONEVAL también elabora informes utilizando el sistema de semáforos que resume la conclusión final de la evaluación con respecto al diseño del programa. Estos resúmenes son enviados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Presidencia de la República y el Congreso.

3.4. Los avances a la fecha

La implementación de estas reformas ha mostrado un progreso acelerado, especialmente en lo relativo al desarrollo de información sobre desempeño. Aunque varía de forma extensa entre los grupos interesados, también se han observado señales de avance en la utilización de información sobre desempeño en el proceso de toma de decisiones.

3.4.1. Generación de información sobre desempeño

Se han realizado intensos esfuerzos para elaborar evaluaciones de desempeño adicionales y racionalizar y mejorar la calidad de los indicadores de desempeño. El presupuesto de 2009 contenía un total de 246 indicadores (184 indicadores estratégicos y 62 indicadores de gestión). Esto representa una reducción significativa si se le compara con el presupuesto de 2007, que incluía 649 indicadores. Asimismo, por medio del uso de las MIR, se han realizado esfuerzos para alejarse de los indicadores de proceso y acercarse más a los resultados y los productos. En la tabla 5.1 se resumen las evaluaciones realizadas en 2007 y 2008 y las programadas para 2009.

Tabla 5.1. Evaluaciones realizadas en 2007 y 2008 y planeadas para 2009

Tipo de evaluación	Aplicada a	2007	2008	Programada para 2009
Congruencia y resultados	Programas de subsidios	116	34	22
Procesos	Programas de subsidios con reglas operativas	0	0	5
Impacto	Programas de subsidios	2	6	4
Estratégica	Diferentes políticas (como sobre nutrición, salud, microcrédito, género) y Ramo 33 (transferencias con fin específico a gobiernos subnacionales)	2	1	7
Específicas	Diversos programas	6	151	155
Total		126	192	193

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.

El Programa Anual de Evaluación para 2009 incluye 193 evaluaciones de 136 programas presupuestarios. De aquí que 32.2 por ciento de los programas presupuestarios estén siendo evaluados en 2009.

Para el ejercicio presupuestario de 2009, 70 por ciento de los programas federales tendrán su propia MIR, incluyendo todos los programas que suministran bienes, prestan servicios o proporcionan subsidios (representando 70 por ciento del gasto total de los organismos y secretarías federales que operan estos programas). La mitad de ellos será evaluada por consultores externos que darán seguimiento a las recomendaciones presentadas en las evaluaciones internas.

A pesar de algunos problemas iniciales, se ha logrado un avance enorme en la difusión del uso de la metodología de marco lógico y los conceptos generales de evaluación y de presupuestación con base en resultados. En casi todas las instituciones mexicanas a nivel federal y cada vez más a nivel estatal, los empleados públicos en las unidades de planeación y presupuesto de las OM están conscientes de la importancia de evaluar los resultados de un programa (no sólo los indicadores de proceso, como se acostumbraba hasta 2007) y de la metodología por aplicar.

3.4.2. Utilización de la información sobre desempeño en la toma de decisiones

El propósito central de generar información sobre desempeño consiste en utilizarla para mejorar la toma de decisiones. En los países de la OCDE, un tema clave es el de asegurar el uso de la información sobre desempeño entre participantes clave, pues se genera una gran cantidad de información sobre desempeño pero nunca se utiliza (Currístine, 2005b). Como se destacó en la sección uno, el gobierno mexicano ha generado información sobre desempeño durante una serie de años, aunque se observaban considerables variaciones en el volumen y la calidad de la información generada. Un problema con las reformas anteriores fue que los participantes clave no utilizaban la información por una serie de razones, entre las que se puede mencionar la deficiente calidad, la falta de información relevante y la ausencia de interés motivador en las reformas.

Al comparar con iniciativas previas, estas reformas han recibido una gran atención política de muchas partes, incluyendo al presidente. Dado que estas reformas — el momento de escribir — sólo han cumplido los

primeros 18 meses desde su implementación, su impacto aún no es evidente. Sin embargo, sí es posible presentar evaluaciones preliminares sobre el uso de información sobre desempeño a la fecha por parte de los principales responsables de la toma de decisiones en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las secretarías de Estado, la Presidencia de la República y el Congreso.

3.4.3. *La Secretaría de Hacienda y Crédito Público: información sobre desempeño en el proceso presupuestario*

En las reformas anteriores, la utilización de indicadores y evaluaciones de desempeño en el proceso presupuestario fue limitada. En 2007 y 2008, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el CONEVAL realizaron un esfuerzo concertado para mejorar sistemáticamente la generación de información sobre desempeño por medio del establecimiento de lineamientos y capacitación. Para el presupuesto de 2009, el gobierno actual comenzó a utilizar la información sobre desempeño para alinear las decisiones presupuestarias y las prioridades de política en la formulación del presupuesto.

Con el impulso del firme liderazgo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se ha realizado un esfuerzo intenso por mejorar el debate sobre la información en torno al desempeño en el proceso presupuestario. Con base en el desarrollo de marcos lógicos, los analistas presupuestarios de la DGPyP correspondiente analizaron con sus contrapartes en las secretarías de Estado el avance logrado en los indicadores estratégicos del año anterior y los indicadores y metas propuestos para el año entrante. Esta información se combinó con la autoevaluación de las secretarías y el sistema de “semáforos” creado por el CONEVAL para generar un panorama resumido del desempeño de programas y secretarías.

El objetivo de este resumen se centra en ofrecer información sobre desempeño accesible a los encargados de alto nivel de la toma de decisiones. Cuando los principales funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se reunieron con la Presidencia de la República para discutir los topes presupuestarios para cada secretaría, no sólo analizaron la información sobre las asignaciones y los topes propuestos, sino también un resumen de la información acerca del desempeño. Los

funcionarios indicaron que la información sobre desempeño constituía un insumo formal de estas negociaciones.

Aunque resulta imposible determinar el impacto preciso de las decisiones de asignación, la evidencia anecdótica indica que algunos programas recibieron recursos adicionales por su buen desempeño, bajo el supuesto de que estos recursos adicionales serían bien gastados y se contribuiría al logro de metas de alto nivel. Con anterioridad, los datos sobre desempeño y las evaluaciones de impacto demostraron que la sustitución de pisos de tierra en la vivienda de bajos ingresos tenía un alto impacto en términos de las mejoras en la salud infantil y la calidad de vida. Dado lo anterior, el gobierno decidió aumentar drásticamente un programa vigente para el suministro de pisos de cemento en zonas rurales y estableció la meta de erradicar los pisos de tierra para fines de 2012 (véase el Apéndice D).

Además, las evaluaciones también destacaron duplicaciones en los objetivos y funciones de algunos programas. Como resultado de las recomendaciones surgidas a partir de las evaluaciones, se fusionaron cuatro programas de menor tamaño. Por ejemplo, el programa para el uso eficiente del agua y la electricidad y el pleno empleo de la infraestructura hidroagrícola se fusionaron en un solo programa, pues atendían al mismo grupo objetivo y tenían componentes similares.

En esta ronda presupuestaria, parece que la información sobre desempeño tuvo un papel importante en proporcionar información para la toma de algunas decisiones presupuestarias, lo que representa un avance positivo para esta etapa inicial del proceso de reforma. Sin embargo, como es la norma en otros países de la OCDE, la información sobre desempeño se utiliza con otros datos sobre prioridades fiscales. Durante la última ronda presupuestaria, el gobierno tenía prioridades apremiantes, entre las que destacaba el aumento sustancial del gasto en seguridad interna. Mientras que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Presidencia de la República se ocuparon de hacer énfasis en las consideraciones de desempeño ante el aumento del presupuesto de seguridad para garantizar que los recursos adicionales se gastarían de manera adecuada y generarían resultados, esta importante decisión de asignación entre sectores es política y no se basa en indicadores de desempeño.

Si se mantiene y crece el interés en la información sobre desempeño y su utilización, sería importante que continuaran los esfuerzos actuales y que la información sobre desempeño se integre de manera más formal a las diversas etapas del proceso presupuestario.

3.4.4. *Secretarías de Estado*

A lo largo de los últimos 18 meses, se ha logrado un progreso adecuado en México en torno a que los servidores civiles de carrera en las secretarías de Estado estén conscientes de estas reformas y de la importancia de medir y lograr resultados. Como se comentó en la sección anterior, se ha realizado un extenso esfuerzo de capacitación para los servidores públicos, organizando varios talleres a nivel nacional y conferencias a nivel internacional para discutir el presupuesto con base en el desempeño. La conferencia de mayor alcance, contó con la asistencia de más de 1 000 participantes, incluyendo varios secretarios de Estado, servidores públicos de las secretarías y los estados y expertos de países de la OCDE y de organizaciones internacionales (como el Banco Mundial, el BID y la OCDE).

Atraer la participación de las secretarías de Estado en este proceso y lograr que utilicen la información sobre desempeño en la toma de decisiones involucra cambios culturales y de conducta que lleva tiempo lograr. Aunque varias secretarías están cumpliendo los requisitos de la ley y generando información sobre desempeño, a la fecha el uso de la información sobre desempeño entre las secretarías de Estado varía de manera extensa. Los organismos que han generado información sobre desempeño durante más tiempo son los que han logrado mayores avances (como, por ejemplo, SEDESOL). Otras secretarías aún no reconocen las oportunidades que les ofrece el uso de información sobre desempeño para mejorar la gestión de sus programas. Es normal que cualquier proceso de reforma tenga líderes y rezagados. En este caso, sería importante crear los incentivos correspondientes para que las secretarías rezagadas participen en este proceso de reforma, así como comunicar las metas de estas reformas y los beneficios para las secretarías de Estado y tratar los miedos sobre el aumento de requisitos de información y papeleo.

3.4.5. *Presidencia de la República*

El presidente en funciones ha demostrado un alto nivel de interés por mejorar el desempeño del sector público y la medición de resultados. Desde la aprobación de la RFI se ha notado un mayor énfasis en el logro de resultados. Durante el proceso de formulación del presupuesto se presentó la información sobre desempeño a la Presidencia de la República. Sin embargo, el enfoque presidencial reside en lograr las metas políticas de alto nivel contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en la *Visión México 2030* (www.vision2030.gob.mx).

En las reuniones de gabinete el presidente ha hecho hincapié en la importancia de mejorar el desempeño y lograr metas clave. En la Presidencia de la República existe una unidad que da seguimiento al desempeño de las secretarías en renglones clave. El enfoque se centra en el logro de 30 indicadores de resultados de alto nivel. Los secretarios de Estado tienen un compromiso con el presidente en torno a lograr avances en algunos de los indicadores que contribuyen a las metas de la *Visión México 2030*. Es importante subrayar que estos compromisos no se relacionan con el presupuesto.

Además, la unidad da seguimiento a 260 indicadores prioritarios establecidos en el PND y sus programas, que en teoría se relacionan con los indicadores estratégicos en el presupuesto por medio de marcos lógicos. Cada tres meses se informa a la Presidencia de la República sobre el avance en estos indicadores. La información se resume y se presenta al presidente. El presidente actual hace preguntas sobre el desempeño y el avance de algunos de los programas. De hecho, parece interesado especialmente en el avance y la clasificación de México en términos de indicadores comparativos internacionales como el estudio PISA de la OCDE (*“Programme for International Student Assessment”*) y el de *“Ease of Doing Business”* del Banco Mundial. Asimismo, ha presionado a los secretarios de Estado para mejorar el desempeño en estos renglones.

Dentro de América Latina, el presidente mexicano actual no está solo en su interés por el desempeño. Así, el presidente colombiano ha diseñado un extenso sistema para dar seguimiento al desempeño. Un sistema similar está funcionando también en Chile. Asimismo, los casos de México

y Corea demuestran que un sistema presidencialista sin reelección genera incentivos considerables para el logro de resultados visibles hacia el fin de la gestión. Sin embargo, la posibilidad de que se diseñen elementos para obtener información sobre desempeño y su utilización como herramienta depende del interés y la aptitud de cada presidente.

Un problema común de los sistemas de gobierno presidenciales es el diseño de un conjunto separado de indicadores a nivel presidencial que no se relacionan con los publicados en el presupuesto. De no vincularse ambos conjuntos de indicadores se puede llegar a una situación en la que se creen grandes requerimientos de información para las secretarías de Estado. Aunque en México se han realizado esfuerzos para evitar estos problemas y vincular estos planes nacionales con planes sectoriales y programas presupuestarios, se necesita un trabajo más intenso en este sentido, especialmente ofreciendo la información y los planes de manera oportuna para lograr esta alineación.

3.4.6. El Congreso de la Unión

El Congreso mexicano ha demostrado su interés en los temas de desempeño a lo largo de casi 10 años. Por ejemplo, el requisito del Congreso en torno a que todo gasto social deba evaluarse cada año se incluyó en la Ley de Desarrollo Social en 1998. Entre 2001 y 2006, SEDESOL envió al Congreso 82 evaluaciones externas de 30 programas sociales. Por una serie de razones, el Congreso a menudo no utiliza estas evaluaciones. Algunas de ellas han resultado ser de mala calidad o contenían demasiada información, con frecuencia demasiado técnica para que los encargados del diseño de políticas la pudieran comprender. La obtención de evaluaciones de buena calidad resultaba difícil dado que se contaba con muy pocas instituciones académicas con el nivel adecuado de aptitudes técnicas para realizar estas evaluaciones.

A pesar de este problema y en comparación con otros países de la OCDE, existe una conciencia bastante considerable sobre los diversos sistemas de seguimiento. Los miembros del Congreso en las comisiones de presupuesto y auditoría de la cámara baja han tomado nota de algunos de los datos sobre desempeño que proporciona el ejecutivo. Esta relación general no se ha traducido en un sistema en el que se

utilice la información sobre desempeño con regularidad en la toma de decisiones presupuestarias. Dentro del contexto de la OCDE esto no es raro, ya que sólo 8 por ciento de los políticos en los comités de presupuesto de las legislaturas utilizan a menudo información sobre desempeño para tomar sus decisiones (OCDE, 2005b). En su lugar, se utilizan algunos elementos de la información en las discusiones políticas. Este uso político de la información sobre desempeño parece prevalecer en los sistemas presidencialistas con gobiernos divididos más que en los sistemas parlamentarios (Robinson, 2007). En el caso de los miembros del Congreso, la necesidad de atender los asuntos políticos cotidianos a menudo toma precedencia sobre la tarea más mundana de analizar la información sobre desempeño.

En México, aunque algunos miembros del Congreso concuerdan en la importancia de generar información sobre desempeño, la función que tendrá el Congreso en esta iniciativa aún tiene que materializarse plenamente. El Congreso podría tener un papel activo en la rendición de cuentas de las secretarías de Estado por su desempeño y en la utilización de esta información para la toma de decisiones en materia presupuestaria. Este tipo de información debería considerarse como un medio para presionar hacia el logro de mejoras en el desempeño a fin de beneficiar a los ciudadanos más que en un instrumento para controlar al ejecutivo.

Esta reforma ha generado un gran nivel de interés entre participantes institucionales clave, cosa poco usual para una iniciativa de presupuesto con base en el desempeño. Aunque los participantes clave concuerdan con los objetivos generales de las reformas, sus motivaciones para apoyar la iniciativa difieren como también sucede, en algunos casos, con su expectativa en torno al uso de la información. Aunque se observan avances en comparación con iniciativas anteriores, es claro que se requiere de un esfuerzo continuo para avanzar y asegurar el uso de este tipo de información, especialmente en el caso de las secretarías de Estado y el Congreso. El avance actual se ha beneficiado de un liderazgo político sólido y del apoyo de participantes clave. A fin de conservar estas mejoras, es necesario que continúe el apoyo. En el largo plazo, será necesario institucionalizar algunas de las prácticas actuales e integrar la información sobre desempeño más a fondo en los procesos de toma de decisiones.

IV. LOS RETOS A FUTURO

La mayoría de los países de la OCDE se han enfrentado a retos en lo relacionado con la implementación de diferentes aspectos de las reformas de presupuestación y gestión con base en el desempeño. Entre estos retos destaca la mejora a la calidad de la información sobre desempeño, el desarrollo de capacidad institucional de las secretarías de Estado y sobre cómo cambiar la cultura y la conducta de los servidores públicos y los políticos de manera que se centren en el desempeño.

Como en la mayoría de los países, el gobierno mexicano enfrenta retos en lo relacionado con la implementación de estas iniciativas. Algunos se asemejan a los que enfrentan otros países de la OCDE, mientras otros son exclusivos del contexto mexicano. En esta sección se analizan los retos más importantes y se sugieren maneras de enfrentarlos. Entre los retos destaca: la mejora de la coordinación y la cooperación institucionales; la mejora de la calidad de la información sobre desempeño; la integración de la información sobre desempeño al proceso presupuestario; la atracción de la participación de las secretarías de Estado en el proceso de reforma; y el cambio de una cultura de cumplimiento con reglas a una de desempeño mediante la modificación de las estructuras de rendición de cuentas e incentivos en todo el gobierno.

4.1. Mejorar la coordinación y la cooperación institucional

México es un país poco común entre los miembros de la OCDE al contar con tres instituciones (la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el CONEVAL) que tienen funciones y responsabilidades que se traslapan en términos de estas reformas. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el CONEVAL son responsables por el primer componente del SED (la evaluación de programas presupuestarios). La Secretaría de la Función Pública es responsable por el segundo componente (la evaluación de los procesos de gestión). Tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como la de la Función Pública están estableciendo unidades de evaluación para apoyar la implementación de estas reformas.

En la mayoría de los países de la OCDE, sólo una institución tiene la responsabilidad principal, aunque la institución específica varía por país.

En los sistemas de administración pública centralizada la responsabilidad por las iniciativas de presupuestación por desempeño generalmente se concentra en el Ministerio de Finanzas, como sucede, por ejemplo, en Chile y Francia. Aun así, se observan algunas excepciones como el Reino Unido y Polonia donde la responsabilidad por estas iniciativas ha oscilado entre la Oficina del Primer Ministro y el Ministerio de Finanzas.

Un reto de gran envergadura que enfrenta el gobierno mexicano es el de mejorar la coordinación y la cooperación institucionales. En la práctica, la fragmentada responsabilidad institucional por los diversos componentes de la reforma es una fuente potencial de problemas de coordinación. En el pasado se han realizado esfuerzos para tratar este tema; así, en marzo de 2007 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentó una propuesta ante el Congreso⁷ para asignar al CONEVAL la evaluación de los resultados de todos los programas federales y la evaluación de los procesos de gestión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública. Sin embargo, la propuesta se rechazó en el Congreso, dejando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como la institución responsable por la implementación del SED. Es necesario mejorar la coordinación entre instituciones, especialmente entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de la Función Pública.

En la actualidad se están realizando esfuerzos en este sentido, a fin de tratar el problema por medio de propuestas para crear un consejo coordinador o grupo de trabajo para definir con más claridad la función y las responsabilidades de cada institución. La propuesta consiste en que el consejo coordinador esté encabezado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público e incluya a la Presidencia de la República, a la Secretaría de la Función Pública y al CONEVAL. Las principales funciones de este consejo coordinador permanente se centrarían en fungir como vínculo entre cuatro participantes institucionales clave que son parte de las reformas en torno al desempeño y actuar como centro en el que las secretarías de Estado puedan plantear inquietudes y recibir asistencia en la implementación y la mejora de sus iniciativas de gestión y de presupuesto con base en el desempeño.

7 “Sistema de Evaluación del Desempeño”, *Propuesta a la Cámara de Diputados, SHCP, marzo 2007, puede encontrarse en www.fondodeculturaeconomica.com/Normateca/Reunion_indicadores_resultados/Propuesta_Camara_Diputados.pdf.*

La función de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se centraría en el proceso presupuestario basado en resultados, en diseñar indicadores estratégicos y en aplicar el llamado *performance-informed budgeting*.⁸ Dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Unidad de Evaluación Presupuestaria, establecida para implementar las reformas, contará con 25 funcionarios. Esta unidad encabezará al consejo coordinador así como la coordinación de todo el proceso de evaluación del desempeño en el ámbito de la gestión y del presupuesto. También formulará las disposiciones relacionadas con el SED y sus sistemas y generará informes trimestrales con la información. Esta unidad, con la de política y control presupuestario y las DGPyP coordinará el seguimiento sobre las evaluaciones y los indicadores estratégicos. Además, colaborará con el CONEVAL en el manejo del registro nacional de evaluadores externos.

La función de la Secretaría de la Función Pública consistiría en operar la iniciativa de presupuestación y gestión por resultados en colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La unidad de evaluación de la Secretaría de la Función Pública, conocida como la Unidad de Evaluación del Desempeño Gubernamental contará con un personal de 25 funcionarios. Esta unidad trabajaría en el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), validaría los indicadores de gestión y ayudaría a las secretarías de Estado en los temas de gestión relacionados con el SED. Asimismo, operaría el consejo para el sistema de evaluación gubernamental.

La función del CONEVAL consistiría en trabajar en las evaluaciones sobre resultados de los programas de desarrollo social y participar en el consejo coordinador en torno al diseño de metodologías para crear y construir indicadores y medidas de desempeño, especialmente en el caso de los programas sociales. También trabajaría con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública a fin de validar esos indicadores para que puedan ser incluidos en el SED.

La función de la Presidencia de la República consistiría en supervisar y dar seguimiento a la correcta alineación entre el Plan Nacional de

⁸ Para mayor información con respecto a *performance-informed budgeting*, véase la página 21 de OCDE, 2007i.

Desarrollo y los programas presupuestarios, vigilando los indicadores clave que sean del interés del presidente.

Este consejo coordinador es un elemento institucional necesario para facilitar la cooperación y la coordinación entre los participantes clave en esta iniciativa de reforma. Resulta importante crear este consejo y que se defina con claridad su estatus y los procedimientos formales que le conciernen. Los intentos anteriores (en 2007) de la Presidencia de la República por contar con un comité de coordinación informal que incluyera a la SFP y a la SHCP para discutir las reformas fracasaron, ya que no todas las partes siguieron asistiendo a las reuniones. Para que esta iniciativa tenga éxito es importante que los participantes institucionales clave cooperen. Igualmente, es importante que el consejo coordinador se institucionalice de manera formal.

4.2. Mejorar la calidad y la significación de la información sobre desempeño

Un reto clave al que se enfrentan los gobiernos es el de mejorar la calidad de la información sobre desempeño. Aunque prácticamente todos los países de la OCDE generan información sobre desempeño, sigue siendo difícil medir en muchas instancias las actividades gubernamentales y mejorar la calidad de la información. Generar información sobre desempeño de calidad y significativa lleva una serie de años. Por esta razón, es importante que los países, incluyendo a México, sean realistas en cuanto al tiempo que esto lleva.

Más de dos terceras partes de los países de la OCDE generan evaluaciones o medidas de desempeño. En 2007, 24 de 30 países de la OCDE reportaron haber diseñado una combinación de medidas de producción y de desempeño de la producción (Lonti y Woods, 2008).

Además de la creación de estas medidas de desempeño, los gobiernos incluyen metas de desempeño en la documentación del presupuesto. El número de metas de desempeño que se incluyen en los presupuestos varía ampliamente entre los países de la Organización, desde Estados Unidos de América que registra más de 3 000 metas de desempeño en un extremo, hasta Corea con alrededor de 1 000 y Suecia con sólo 48 metas.

Aunque no existe un número óptimo, los países siguen enfrentando dificultades con el número y nivel al cual deben establecerse las metas. Demasiadas metas pueden generar un exceso de información y hacer más complejo el establecimiento de prioridades; por otra parte, un número demasiado reducido puede no ofrecer suficiente información y crear efectos distorsionantes como consecuencia (Curristine, 2005a). Por ejemplo, el personal y los mandos ejecutivos pueden concentrarse sólo en algunas metas que son las más fáciles de alcanzar o de vender a costa de los objetivos generales del programa. En casos extremos, los organismos bajo presión para cumplir objetivos pueden presentar información deliberadamente equívoca.

También se observan problemas con el establecimiento de metas demasiado altas o demasiado bajas. Cuando las metas son demasiado bajas, los organismos no se ven incentivados mediante retos para mejorar su desempeño (para información más detallada al respecto, consúltese OCDE, 2007i, p. 68). Por el contrario, cuando son demasiado altas, pueden motivar a los organismos a cumplir metas, pero también crear expectativas irreales y situaciones de fracaso en las entidades. Lleva tiempo lograr el nivel correcto y obtener suficientes datos comparativos para determinar si las metas están en niveles demasiado altos o bajos (OCDE, 2007i, p. 68).

Al comenzar la tarea de implementar reformas centradas en el presupuesto basado en el desempeño existe la tendencia de los países a utilizar un número alto de medidas o metas de desempeño. Por ejemplo, el Reino Unido comenzó con 600 metas de desempeño en 1998 y redujo dicha cifra a 30 objetivos en 2009.

Comenzar con un gran número de metas puede reflejarse en la percepción de que un programa debe tener una meta para considerarse relevante. Asimismo, existe una tendencia a medirlo todo y proporcionar toda la información de desempeño a los interesados en lugar de adaptar la información a las necesidades de los usuarios. La información que requieren los encargados de la gestión de los programas para hacer su tarea no es la misma que la que requieren los organismos centrales o los políticos. El Congreso y el presidente se interesan en resultados y en si las metas de política se están logrando.

Las experiencias entre los países de la OCDE destacan un conjunto de lecciones generales para contribuir a mejorar la calidad y la significación de la información sobre desempeño. Al generar este tipo de información, resulta útil errar del lado de la simplificación y aplicar un enfoque de sentido común, en lugar de perder tiempo intentando diseñar el sistema perfecto. También es importante evitar partir de una cantidad de indicadores imposible de manejar. Debe tenerse siempre en mente al usuario final y cómo se utilizará la información y se adaptará para satisfacer sus necesidades.

Si se establecen metas, deben ser producto de un proceso de planeación estratégica y debe existir un nivel de referencia y fuentes de información confiables para darles seguimiento. Las metas adecuadas deben cumplir con las siguientes características: ser específicas, medibles, cumplibles, relevantes y oportunas (cuyas iniciales corresponden a la palabra SMART en inglés, que significa astuto o listo) y diseñarse y acordarse en colaboración con quienes prestan el servicio (OCDE, 2008b). Los países deben buscar también construir un proceso formal de control de calidad.

En muchos países, los esfuerzos de reforma se concentran inicialmente en la cantidad en lugar de centrarse en la calidad y en los productos en lugar de hacerlo en los resultados.⁹ Las reformas anteriores en México se han concentrado en la cantidad, sacrificando la calidad. La deficiente calidad de las evaluaciones y los indicadores de desempeño ha sido uno de los factores que explica el hecho de que los usuarios clave no empleen la información.

De acuerdo con la reciente iniciativa de reforma se ha reducido el número de indicadores de desempeño en el presupuesto. El presupuesto de 2009 incluyó 246 indicadores, una importante reducción en relación a los más de 1 000 que figuraban hace cerca de 10 años. También se observan esfuerzos claros para mejorar la calidad de los indicadores de desempeño, esfuerzos que continúan en el presente. Debería contarse con lineamientos claros para la generación de indicadores, que deben tomar en cuenta las lecciones aprendidas de las experiencias de otros países. Sería útil contar con un conjunto común de lineamientos

⁹ Francia y Australia son excepciones, pues empezaron por concentrarse principalmente en los resultados.

acordados por las entidades centrales. La preparación del mismo podría ser asumida por el consejo coordinador.

También la posibilidad de contar con más capacitación y lineamientos ayudaría a las secretarías de Estado a crear medidas de mayor calidad, incluyendo las de resultados, así como para entender la relación del producto con los resultados. Entre las medidas de resultados de mediano plazo sería útil alinear más cercanamente la información sobre desempeño en el presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo, las prioridades presidenciales y, si se crea, con un marco de gasto de mediano plazo.

Estas reformas también han buscado mejorar la calidad de las evaluaciones por medio del establecimiento de lineamientos y metodologías comunes para todas las secretarías, requiriendo el empleo de evaluadores externos y ofreciendo capacitación a las secretarías de Estado. El nivel de experiencia del CONEVAL ha sido de gran utilidad para las reformas en el ámbito de la creación de estos lineamientos. Sin embargo, en general en todo México es necesario ampliar la experiencia en el renglón de las evaluaciones, así como el número de evaluadores externos. De igual manera es necesario implementar medidas para minimizar la posibilidad de que surjan conflictos de interés entre consultores externos pagados por la institución cuyas acciones se están evaluando.

La presencia del CONEVAL y la creación de dos nuevas unidades de evaluación contribuirán a la acumulación de experiencia en las evaluaciones en los organismos centrales. La propuesta actual consiste en crear un registro nacional de evaluadores externos y generar lineamientos para contratarlos en las secretarías de Estado. Sería útil contar con un sistema de retroalimentación para las secretarías de Estado en el que se les permita recibir opiniones sobre la calidad de sus evaluaciones y facilitar el seguimiento de las recomendaciones. Sin embargo, es necesario aumentar los esfuerzos para crear un mercado local de evaluadores externos, ya sea impulsando al CONEVAL o a las universidades con experiencia en la conducción de experiencias de creación de capacidad o de capacitación para la evaluación.

La ASF tiene una función importante por realizar en el análisis de la información sobre desempeño para contribuir a mejorar los indicadores y la calidad de las evaluaciones. La ASF reportará a la legislatura sobre

la implementación de sus recomendaciones. Sin embargo, es importante que no se apliquen sanciones a personas u organizaciones, como es el caso de las auditorías financieras. La información sobre desempeño no es igual que la información financiera. La aplicación de sanciones de manera similar genera el riesgo de que las reformas simplemente involucren el segmento del cumplimiento en lugar del de desempeño. También es importante considerar el hecho de que la generación de datos y medidas de desempeño de buena calidad lleva tiempo.

4.3. Integrar la información sobre desempeño en el proceso presupuestario

Un tema importante que enfrentan los países de la OCDE es el de integrar de forma sistemática la información sobre desempeño en el proceso presupuestario. Los países integran la información sobre desempeño en sus presupuestos cambiando sus estructuras presupuestarias y utilizando la información sobre desempeño como parte de las discusiones sobre la formulación del presupuesto, haciéndolo a diferentes niveles e incluyendo las negociaciones entre la autoridad presupuestaria central y las secretarías de Estado o ministerios de gabinete y entre éstos y sus organismos.

En 2007, cerca de dos terceras parte de los países de la OCDE reportaron utilizar desempeño contra metas e informes de evaluación como parte de las negociaciones y discusiones relacionadas con el presupuesto entre la autoridad presupuestaria central y los ministerios. Sin embargo, en algunos países se da discreción a los ministerios en lo que concierne a la inclusión de información sobre desempeño en sus presentaciones presupuestarias. En Dinamarca y Suecia los ministerios tienen discreción sobre la posibilidad de presentar esta información, no así en el Reino Unido y Corea donde se requiere información sobre desempeño.

Aunque se utiliza información sobre desempeño, su aplicación no necesariamente es sistemática y su impacto sobre las asignaciones tiene una gran variabilidad de acuerdo con el país y la organización de que se trate. Por ejemplo, en Suecia, la autoridad presupuestaria central utilizó información sobre desempeño en menos de 20 por ciento de las organizaciones para tomar sus decisiones presupuestarias. Esto contrasta con Corea, donde la autoridad presupuestaria central utilizó la información sobre desempeño para determinar las asignaciones

presupuestarias de más de 80 por ciento de organizaciones gubernamentales. Cabe comentar que Corea es un país poco representativo en su utilización de información sobre desempeño para determinar las asignaciones presupuestarias.

La mayoría de los países de la OCDE que utilizan información sobre desempeño elaboran su presupuesto mediante lo que se conoce como *performance-informed budgeting*. En este caso, la información sobre desempeño se utiliza para tomar las decisiones presupuestarias junto con otra información correspondiente a las restricciones macro sobre la política fiscal así como las prioridades políticas y de política. Sin embargo, no se cuenta con un vínculo automático o mecánico entre el desempeño pasado o las propuestas de desempeño futuro y el financiamiento. La información sobre desempeño es importante, pero no tiene una ponderación definida con anterioridad en las decisiones. Las ponderaciones finales dependerán del contexto específico de política.

Los países han aplicado enfoques distintos para institucionalizar el uso de la información sobre desempeño en las negociaciones presupuestarias. Algunos países han creado unidades especiales de evaluación que proporcionan información sobre desempeño a analistas del presupuesto que negocian con los ministerios de gabinete. En algunos casos, estas unidades participan en las discusiones presupuestarias con las secretarías de Estado. Chile es un ejemplo de este enfoque.

En otros países, la responsabilidad por este tema ha oscilado entre los analistas presupuestarios y las unidades especiales. En Francia la situación es más compleja. A fin de implementar la ley orgánica de presupuesto (*Loi organique relative aux Lois de Finances*, LOLF) se estableció una dirección especial de reforma presupuestaria en 2003. Con el cambio de gobierno en 2005, se decidió combinar la responsabilidad por la reforma de la administración pública con la dirección existente de reforma presupuestaria. Esta fusión creó una dirección general de modernización del sector público para implementar la LOLF y otras reformas del sector público. Con la conclusión de la implementación de la LOLF y su integración al presupuesto, la responsabilidad por la información sobre desempeño se transfirió a la dirección de presupuesto, a cargo de la formulación del mismo.

En la oficina estadounidense de gestión y presupuesto (*Office of Management and Budget*, OMB), los temas de gestión y desempeño eran responsabilidad de una división aparte dentro de la OMB. Sin embargo, se consideró que debido a las presiones de tiempo los temas de desempeño estaban siendo descuidados en las negociaciones presupuestarias. Esta es una de las razones por las que la responsabilidad de la Herramienta de Evaluación de Programas (PART, por sus siglas en inglés) fue delegada a los analistas presupuestarios. Esto llevó a una mayor conciencia y uso de la información sobre desempeño en el proceso presupuestario.

Los países han seguido enfoques diferentes, adaptándolos a sus circunstancias particulares. Sin embargo, la experiencia destaca que, aunque es importante contar con la opinión experta de una unidad específica, también es crucial que participen los analistas presupuestarios si se pretende que esta información constituya una parte real de las negociaciones y discusiones presupuestarias.

En el caso de México, las DGPYP se han involucrado a fondo en el primer año de implementación y han negociado las medidas y las metas de desempeño con las secretarías de Estado, cosa que ha funcionado muy bien. Como se comentó ya, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se está creando una unidad especial con experiencia en la información sobre desempeño. Es importante que esta unidad y las DGPYP trabajen en contacto estrecho. Su colaboración podría abarcar el intercambio de información y la participación en negociaciones con las secretarías como parte del proceso presupuestario. También podría contemplar la cesión de personal de manera que los funcionarios de la unidad de evaluación obtengan experiencia presupuestaria y viceversa.

La integración de información sobre desempeño en el proceso de formulación del presupuesto puede llevarse a cabo en tres etapas. Primero, a nivel interno, dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público donde podrían llevarse a cabo reuniones entre la unidad de evaluación, las DGPYP y la Unidad de Política y Control Presupuestario para discutir el desempeño de cada programa. Esta discusión podría basarse en información proporcionada por las secretarías y la recabada a lo largo del año por el consejo coordinador y el SED. La información y las discusiones podrían resultar en un resumen informativo sobre el desempeño de cada programa para ser discutido con las secretarías.

Segundo, en las negociaciones presupuestarias con las secretarías de Estado, el personal de la unidad de evaluación podría estar presente con las DGPyP para prestar ayuda en las discusiones acerca del desempeño pasado y futuro de los programas. Estas discusiones deberían incluir sesiones de seguimiento sobre las recomendaciones surgidas de la evaluación y acordar las metas del año siguiente, las propuestas de las secretarías y los recursos necesarios para lograr estas metas. Es importante que estas discusiones sean un intercambio entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las secretarías de Estado. Las metas deberán acordarse en lugar de imponerse y las secretarías de Estado deberán tener la oportunidad de discutir temas y retos que enfrentan para lograr los objetivos.

Tercero, en las negociaciones de alto nivel entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los secretarios de Estado en cuanto a los topes de gasto de su secretaría, deberían incorporarse el resumen de resultados de desempeño y las propuestas de desempeño para el año siguiente. Como se mencionó anteriormente, en las discusiones del proceso presupuestario para 2009, las discusiones con la Presidencia de la República incluyeron la información sobre desempeño en cada secretaría. Es recomendable continuar con la práctica de presentar a la Presidencia de la República información concisa y resumida sobre desempeño con las propuestas de financiamiento.

Cuando se envíe a los secretarios los topes de gasto acordados, se podrían incluir metas principales y las mejoras propuestas clave para la implementación de las recomendaciones surgidas de las evaluaciones para el año siguiente. Estas metas de alto nivel podrían reflejar las prioridades de la Presidencia de la República para el año siguiente y vincularse con su acuerdo con los secretarios.

El objetivo central implícito en la integración de la información sobre desempeño en el proceso presupuestario consiste en cambiar el énfasis de los participantes en el proceso presupuestario de la concentración en cuánto dinero obtienen para abordar la cuestión de cuánto se logra con este dinero.

A medida que las finanzas se vuelven más limitadas, esta cuestión será cada vez más apremiante. A pesar de que este cambio requiere un

sólido apoyo del liderazgo de más alto nivel (apoyo que en efecto ha recibido), también demanda cambios en el proceso para contribuir a la institucionalización de las reformas, como ya se comentó en párrafos anteriores. En última instancia, sin embargo, para que el cambio permanezca se requieren modificaciones en la cultura y la conducta, proceso de más largo plazo.

4.4. Atraer la participación de las secretarías de Estado

Esta sección se concentra en cómo atraer la participación de las secretarías de Estado y los servidores públicos en el proceso de reforma y cómo cambiar su perspectiva hacia una que se centre en la obtención de resultados. Para que las secretarías de Estado participen en la reforma deben tener la capacidad de hacerlo y de constatar los beneficios que ello genera. En México, las reformas anteriores no han logrado consolidarse debido a la falta de compromiso de los funcionarios de alto nivel y las secretarías de Estado.

4.4.1. Creación de capacidad

Es importante lograr la creación de capacidad en las secretarías de Estado para implementar las reformas y conseguir resultados. A lo largo de los últimos 18 meses se han observado intensos esfuerzos para mejorar la capacidad de ofrecer capacitación sobre la metodología de marco lógico, los indicadores de desempeño y las evaluaciones. Como ya se comentó en la sección anterior, seguirá adelante la capacitación sobre el diseño y la mejora de la información sobre desempeño. La creación de capacidad también es cuestión de diseñar sistemas y herramientas que las secretarías de Estado puedan utilizar para integrar la información sobre desempeño a la gestión, la planeación y el proceso presupuestario. En este sentido, también se podrían proporcionar lineamientos y capacitación a las secretarías de Estado.

A fin de fomentar el uso de esta información en la toma de decisiones, es necesario cambiar los procesos actuales de presupuestación y planeación dentro de las secretarías de Estado. En algunas secretarías como, por ejemplo, SEDESOL y la Secretaría de Salud este cambio parece estarse dando ya. Además de la capacitación, la cesión de personal de las unidades de planeación y presupuesto de las OM de

las secretarías de Estado a las nuevas unidades de evaluación de los organismos centrales y el CONEVAL también sería útil para contribuir a acumular experiencia.

La creación de capacidad es un ejercicio cambiante y continuo. Incluso en países que han trabajado en cuestiones de desempeño durante muchos años, la capacidad puede variar de un ministerio a otro y una reforma de aplicación universal podría no captar o abordar los problemas subyacentes en un ministerio específico. En el Reino Unido, el gobierno llevó recientemente a cabo “estudios de capacidad” de ministerios específicos para constatar si contaban con los sistemas financiero, de personal y de gestión adecuados para lograr sus metas. Estos estudios también analizan si los sistemas están alineados para apoyar una concentración en los resultados.

4.4.2. Fomentar la apropiación de la reforma

Además de los procesos de capacitación y cambio, también es importante identificar a las personas dentro de las secretarías que son responsables por coordinar la implementación de la reforma y fomentar las reformas mismas. En Polonia existen coordinadores individuales de las reformas en altos niveles de cada secretaría que son responsables por implementar la reforma en su adscripción. En Portugal existe una propuesta similar para contar con un coordinador de la reforma de alto nivel que reporte al ministro o su representante (Currístine *et al.*, 2008). En Francia, existe un administrador de programa responsable por el desempeño del mismo y debe responder preguntas ante la legislatura de solicitársele.¹⁰

Dentro del gobierno mexicano, una manera de atraer la participación de las secretarías de Estado sería crear un puesto de coordinador del desempeño en la Oficialía Mayor de cada secretaría de Estado. Esta persona reportaría al secretario y sería el defensor de la reforma en la secretaría. También podría crearse un grupo de trabajo de coordinadores de gobierno que incluya a todos los coordinadores de desempeño que se podría reunir para intercambiar ideas y experiencias.

¹⁰ Esto se refiere a programas en el presupuesto que se definen más ampliamente que el programa estándar.

El establecimiento de redes formales o informales con representantes de las secretarías de Estado contribuiría con la meta de intercambio de ideas y las mejores prácticas. Estas redes no sólo tendrían que crearse para los coordinadores de desempeño, sino también para personal de niveles más técnicos o más altos.

4.4.3. Aprender con la práctica

La mejor manera de fomentar la apropiación de la información sobre desempeño es que los gerentes constaten cómo el uso de la información les ayuda a administrar mejor sus programas y lograr resultados. En los países de la OCDE este enfoque parece ser una medida eficaz, pues se reporta que los ministerios de gabinete y los administradores de programas son los usuarios más frecuentes de la información sobre desempeño (OCDE, 2007k). Aunque, dentro de los países, la medida en que se utilice la información variará de un ministerio u organismo a otro. De entre aquellos que en efecto utilizan la información sobre desempeño, su empleo sirve para una gran variedad de actividades. Entre estas se incluye la gestión de programas y organismos, el establecimiento de metas para el año siguiente, la justificación de gastos y su reasignación así como el impulso y la presión para lograr cambios en programas. No obstante, a fin de mejorar el desempeño, los organismos necesitan contar con la libertad necesaria para poner los cambios en marcha.

4.4.4. Gestión de los requisitos de reporte

Incluso las organizaciones con capacidad de alto nivel pueden enfrentar dificultades ante los requerimientos extensos de información y reporte. Crear lo que podría percibirse como demandas excesivas de información desalienta a las secretarías de Estado de participar en las reformas. En la mayoría de los países de la OCDE, las secretarías de Estado trabajan en un contexto que involucra tratar con las demandas de varios organismos centrales y requisitos legislativos específicos que rigen su entorno. Por ende, siempre enfrentarán demandas múltiples de información. En México, mientras que se ha reducido el número de indicadores que se incluyen en el presupuesto, otras iniciativas y reformas legislativas han introducido más requerimientos para diversos indicadores de programa relacionados con la planeación, presupuestación, evaluaciones y funciones de auditoría. Es necesario

contar con señales claras acerca del propósito y la utilización de cada medida o cada categoría de indicador.

En algunos países de la OCDE (principalmente en el Reino Unido), los críticos han argumentado que las reformas relacionadas con el desempeño han aumentado los requisitos de información y las reglas, generando un ejercicio de cumplimiento en lugar de mejorar el desempeño.

El volumen de información sobre desempeño requerido de los ministerios debería ser de un nivel manejable. Un principio rector podría ser que por cada indicador que se añada se elimine otro. Otros elementos que pueden contribuir serían, entre otros, la automatización de los sistemas de reporte y de tecnología e información relacionados: ésto facilitaría recabar y clasificar la información una vez, pero podría utilizarse a menudo a partir de ahí. Las mejoras tecnológicas también facilitan la transmisión de información entre organismos centrales y evita la duplicación de requerimientos de datos. El SED también puede contribuir con estas tareas. Los requisitos de reporte deberían concentrarse en los indicadores relevantes e importantes y la frecuencia de reporte debería ser menor que la de la información financiera. Además, los ministerios deberían intentar evitar la imposición de sus reglas internas de desempeño además de las que provienen de los organismos centrales.

4.5. Pasar de un enfoque en el cumplimiento a un enfoque en el desempeño: transformar la cultura y el comportamiento

Uno de los retos más difíciles que enfrentan los países de la OCDE reside en la creación de una cultura de desempeño dentro de las organizaciones y en todo el gobierno. Entre los elementos que influyen sobre la facilidad con la que se puede lograr este cambio destacan las estructuras institucionales existentes y la capacidad administrativa, la cultura de la administración pública y de cada organización, y la rendición de cuentas y las estructuras de incentivos en todo el gobierno.

En teoría, la introducción de información sobre desempeño en los procesos presupuestario y de gestión debería complementarse con un relajamiento de los controles sobre los insumos, dando a los organismos mayor flexibilidad financiera o administrativa en los renglones de gasto y de personal. En suma, los administradores y los responsables de los

organismos reciben flexibilidad para mejorar la eficiencia y la eficacia de sus programas y deben rendir cuentas por los resultados logrados. Estas reformas no sólo se refieren al cambio en el proceso presupuestario, sino al cambio en la manera en la que el gobierno hace negocios. El cambio requiere modificaciones en las estructuras de incentivos a nivel de todo el gobierno, al igual que en los sistemas de rendición de cuentas de acuerdo con los que operan todos los participantes del gobierno con el objeto de cambiar su cultura y conducta y el enfoque en términos del desempeño.

La posibilidad de que todos los países avancen hacia un sistema basado en el desempeño es un proceso complejo. Este es particularmente el caso de los sistemas de administración pública con una profunda tradición legalista y cultura administrativa jerárquica que se concentran generalmente en el control detallado de insumos y en la legalidad y la regularidad del gasto público. Esto es lo que tradicionalmente ha sucedido en muchos países, como España, Grecia, México y Portugal.

El servicio público mexicano tiene una profunda tradición legalista que subraya la adhesión a reglas y disposiciones y castiga a las personas que no lo hacen. Pasar de este sistema a uno que haga hincapié en el desempeño es un cambio cultural muy importante, además de ser un proceso de largo plazo. Para facilitar este cambio es necesario racionalizar las reglas y regulaciones internas vigentes, aumentar la flexibilidad en la ejecución del presupuesto y en temas de gestión y de personal y cambiar las estructuras de incentivos.

4.5.1. Racionalización de las reglas y disposiciones

Las reformas buscan cambiar hacia un sistema de rendición de cuentas basado en el desempeño. La rendición de cuentas por desempeño convivirá con otros mecanismos tradicionales. La cuestión no es reemplazar por completo los controles de insumos con los productos y resultados; sino más bien encontrar la combinación deseada de mecanismos dentro de un sistema.

Como se comentó en el Capítulo 4, el sistema actual mexicano establece un gran número de reglas y disposiciones internas para las adquisiciones, el personal y la gestión financiera. Estas reglas están en funcionamiento a fin de garantizar la probidad en el uso de los fondos públicos y evitar

la corrupción. La corrupción erosiona la confianza en las instituciones públicas y debe abordarse seriamente; los funcionarios que sean culpables deben ser sancionados.

Sin embargo, los números considerables de reglas internas no necesariamente logran esta meta. Lo que es más importante que el número de reglas es la implementación y la eficacia de las mismas. El sistema actual ha evolucionado con el tiempo imponiendo nuevas reglas sobre las antiguas, de manera que cada caso nuevo o problema de gestión creaba una nueva regla. Esta acumulación de reglas ha tenido lugar sin analizar la necesidad o la eficacia de estas reglas o el impacto de este enfoque en la cultura general y el sistema de administración pública.

El sistema actual tiene muchas reglas y normas que se centran en aplicar sanciones por errores o equivocaciones menores. Como resultado se ha creado una cultura del miedo entre los servidores públicos. Existen fuertes incentivos a que los servidores públicos se concentren en cumplir y evitar cometer errores en vez de mejorar los programas o la calidad del servicio. Esta cultura contribuye a un extenso papeleo y llenado de formatos, a la falta de iniciativa o de innovación entre los servidores públicos y a la falta de incentivos para mejorar el desempeño.

Las reglas se convierten en fines en sí mismos y los mecanismos de rendición de cuentas hacen hincapié en el cumplimiento más que en el desempeño. Hasta el momento el péndulo se inclina a favor del control y el cumplimiento, lo que contribuye a las rigideces que impiden la eficiencia y eficacia. Otros países de la OCDE también experimentaron conflictos similares. En Estados Unidos de América este ha sido un problema continuo que los reformadores han intentado resolver. Por ejemplo, el movimiento "*Reinventing Government*" (reinventar el gobierno) del ex vicepresidente Al Gore buscó eliminar reglas y disposiciones innecesarias en los renglones de adquisiciones y personal y centrarse en el desempeño.

A pesar que sea esencial contar con sistemas eficaces para evitar y denunciar la corrupción, también es importante equilibrarlos con la necesidad de rendir cuentas del desempeño a los ciudadanos. Es necesario revisar la eficacia de las reglas y reducir su número de manera que el sistema pueda concentrarse en la implementación de reglas

importantes que funcionen y eliminar las innecesarias que inhiben la eficiencia y contribuyan a la cultura del miedo.

El gobierno mexicano recientemente puso en marcha una iniciativa que propone abordar el tema y reducir el número de reglas y eliminar sanciones por errores menores, pero castigar más seriamente las faltas graves. Esta iniciativa es un primer paso, pero lleva tiempo encontrar el equilibrio adecuado y cambiar la cultura.

4.5.2. Aumentar la flexibilidad administrativa y financiera

Un enfoque basado en el desempeño, además de la reducción en el número de reglas y control de insumos, exige aumentar la flexibilidad administrativa y financiera. Entre los países de la OCDE no se encuentra un patrón uniforme de países que reduzcan su control de insumos y aumenten la flexibilidad. El enfoque está fuertemente influenciado por factores históricos y los sistemas de presupuestación y gestión pública vigentes en un país. Los países tienen diferentes puntos de partida. Por ejemplo, desde hace tiempo, los países nórdicos han tenido sistemas descentralizados de administración pública en los que los organismos prestadores de servicios gozan de libertades extensas. Esto contrasta con los sistemas de administración pública de Europa continental, tradicionalmente más centralizados y legalistas.

Los países de la OCDE han aplicado enfoques diferentes ante el creciente nivel de flexibilidad financiera y administrativa para los ministerios y organismos de gabinete. El primer enfoque es universal. Generalmente, como parte de las reformas extensas del sector público, se cambian las reglas financieras o de personal a nivel central a fin de delegar más responsabilidades a los ministerios o los organismos. Esto también puede formar parte de las reformas que cambian las estructuras organizacionales de un gobierno, como en el caso de la creación de las “*Next Steps agencies*” en el Reino Unido.

Un segundo enfoque vincula un creciente nivel de flexibilidad con el desempeño. La flexibilidad no se otorga ni se gana. Los organismos que alcanzan sus metas de desempeño o reciben evaluaciones favorables recibirán exenciones de las reglas centrales o de los requisitos de reporte o una mayor flexibilidad en el gasto. Cabe comentar que la utilización

de mayores niveles de flexibilidad o de exenciones en las obligaciones de reporte como incentivo para mejorar el desempeño no es un enfoque muy utilizado en los países de la OCDE.

Este enfoque se ha aplicado en Estados Unidos de América como parte de la *Government Performance and Results Act* (Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno, 1993). Una etapa piloto de esta ley permitió que los organismos reclamaran exenciones de reglas y requisitos de reporte si lograban resultados. Este aspecto de la reforma no se incluyó en la implementación general de la ley debido a que, en la práctica, demostró ser difícil para la OMB otorgar estas exenciones. Muchas de las regulaciones para las que los organismos buscaban exenciones eran requisitos legislativos

o impuestos por otros organismos centrales o regulaciones internas de su propio ministerio. Estas limitaciones en el contexto de los Estados Unidos de América no implican que un enfoque como éste no pueda funcionar en otros países. Lo que es más común entre los países de la OCDE es que los organismos con un desempeño deficiente han visto aumentar los requisitos de seguimiento y reporte que se les imponen. Los estudios de la OCDE destacan que las consecuencias más comunes del desempeño deficiente se centran en un mayor seguimiento del programa y la difusión pública de sus resultados (OCDE, 2007k).

El tercer enfoque consiste en que las decisiones sobre la delegación de responsabilidades a los ministerios de gabinete se toman caso por caso, a diferencia de hacer cambios generalizados. En este enfoque los organismos pueden solicitar una mayor flexibilidad financiera y de gestión. Sin embargo, la decisión de otorgar esta flexibilidad se toma con base en una serie de criterios que no sólo abarcan el desempeño. Estas decisiones se pueden basar en una combinación de factores, entre los que se puede incluir la solidez de los controles internos financieros y de gestión de un organismo, la evaluación de riesgo del mismo, su historia en términos de desempeño, su cumplimiento con la regulación y el nivel al que evita casos de corrupción, desperdicio y mala gestión.

Unos pocos países de la OCDE se han puesto en marcha sistemas de puntos o de créditos en los que se requiere que los organismos cumplan con criterios establecidos para gozar de ciertas exenciones o libertades.

Los organismos se evalúan y califican, recibiendo créditos o puntos con base en el grado al cual cumplen estos criterios predeterminados. Es mediante esta evaluación que se determina si pueden gozar o no de ciertas libertades.

En el caso de México sería apropiado aplicar un enfoque de caso por caso, ya que permitiría la delegación gradual de las responsabilidades financieras y de gestión hacia las secretarías que cumplieran con criterios establecidos, mientras que a la vez se garantiza que estén vigentes las salvaguardas necesarias. Este enfoque, combinado con la eliminación de regulaciones centrales innecesarias, fomentaría una mayor flexibilidad de gestión para la mejora del desempeño.

Sin importar el enfoque adoptado, una condición previa importante para delegar el control sobre los recursos al nivel operativo consiste en que las secretarías de Estado y los organismos correspondientes cuenten con los sistemas de control necesarios y modernizados en los renglones financiero y de gestión. Antes de otorgar un nivel nuevo de libertad financiera, a menudo se requiere modernizar y fortalecer los sistemas de control interno. También es necesario contar con sistemas que permitan a los organismos dar seguimiento adecuado y controlar el costo de las operaciones, así como con la información sobre desempeño requerida para medir los resultados. Esto podría requerir nuevas plataformas de TI.

Entre otros elementos que podrían influir sobre el éxito de los esfuerzos por delegar las responsabilidades financieras y de gestión destacan los siguientes: *i)* la voluntad de las secretarías centrales para relajar los controles y delegar responsabilidades; *ii)* la voluntad de las secretarías de Estado para trasladar esta delegación de responsabilidades a sus organismos y servidores civiles y evitar imponer controles adicionales (Greer, 1994, pp. 49-50; Hogwood *et al.*, 1999); y *iii)* los incentivos para los servidores públicos para utilizar la nueva flexibilidad y su voluntad para hacerlo.

4.5.3. *Cambiar las estructuras de incentivos*

A fin de cambiar la conducta, resulta importante comprender de qué forma las estructuras de incentivos actuales pueden modificarse para motivar a los servidores civiles y las organizaciones para enfocarse

en el desempeño. Para este fin, resulta vital encontrar la combinación adecuada de incentivos. La tabla 5.2 describe los mecanismos potenciales a utilizar para motivar a los organismos a mejorar su desempeño. Estos mecanismos pueden ser utilizados no sólo por el ministerio de finanzas u otros organismos centrales, sino también al interior de los ministerios de gabinete a fin de motivar a sus organismos y unidades. Estos mecanismos se dividen en: *i)* recompensas o sanciones financieras; *ii)* flexibilidad de gestión; y *iii)* reconocimiento público. La flexibilidad de gestión ya ha sido comentada en la sección anterior, por lo que esta sección se centrará en los dos otros mecanismos.

4.5.4. *Recompensas y sanciones financieras*

Los estudios de la OCDE destacan que los incrementos o decrementos automáticos o mecánicos del financiamiento con base en los resultados del desempeño no son práctica común entre los países miembros de la Organización. Sólo Corea aplica una disminución de 10 por ciento en el financiamiento de los organismos que se clasifican como ineficaces. Existe una serie de razones políticas, técnicas y de incentivos por las que este tipo de enfoque mecánico no es aplicado con más frecuencia (para información más detallada al respecto, consúltese OCDE, 2007i). Incluyendo que las medidas de desempeño no explican las causas subyacentes al desempeño deficiente. Un enfoque que recorta el financiamiento automáticamente sin entender las causas del mal desempeño (que podría ser la falta de financiamiento) podría empeorar la situación y condenar a los organismos con desempeño deficiente a no poder mejorarlo.

Tabla 5.2. Posibles mecanismos para motivar el desempeño

	Recompensas	Sanciones
Financiamiento	Aumentar (o mantener) el financiamiento del organismo. Aumentar el presupuesto de personal.	Reducir (o eliminar) el financiamiento del organismo. Reducir el presupuesto de personal.
Recompensas de gestión	Ofrecer bonos de remuneración. Mejorar las oportunidades profesionales.	Disminuir el salario de los mandos administrativos o el titular del organismo. Restringir las oportunidades profesionales de los mandos administrativos o el titular del organismo.
Reconocimiento público	Reconocer públicamente los logros del organismo.	Criticar públicamente el desempeño del organismo.

Fuente: OECD (2007), *Performance Budgeting in OECD Countries*, Las Ediciones de la OCDE, París.

La mayoría de los países de la OCDE elaboran su presupuesto mediante *performance-informed budgeting* para lo que es importante que el desempeño cumpla una función en las decisiones presupuestarias y que el mensaje llegue a las secretarías y organismos. Aunque la influencia sobre las decisiones de financiamiento no es automática o mecánica, el desempeño puede influenciar las decisiones de financiamiento. Esto es lo que se observa en algunos países sobre bases caso por caso. Por ejemplo, en diferentes periodos en Estados Unidos de América y Canadá, la información sobre desempeño se ha utilizado junto con otros datos para reducir, aumentar o reasignar el gasto.

Sin embargo, la información sobre desempeño se utiliza más a menudo para impulsar cambios y mejoras en programas o para su reestructuración o reorganización. En general, el desempeño deficiente frente a metas y evaluaciones resulta mayor probablemente en un seguimiento sistemático y más cercano de los programas. Así, actúa como mecanismo de señalización que destaca cuando se detectan problemas en programas y organismos. La información sobre desempeño también es una herramienta para los ministerios de gabinete en su proceso presupuestario. Es un mecanismo que se utiliza más a menudo en los ministerios de gabinete para asignar recursos entre programas y dentro de ellos.

Es importante que el gobierno mexicano comunique a las secretarías de Estado que la información sobre desempeño puede tener y tendrá una función en las decisiones de financiamiento no de manera automática, sino caso por caso. Además, el gobierno debería dar ejemplos claros y destacar los casos en los que se ha utilizado esta información para influir sobre las decisiones de financiamiento. También es importante comunicar a las secretarías de Estado que esta información es útil para ellas en cuanto a sus procesos internos de presupuesto, planeación y gestión.

4.5.5. *Recompensas y sanciones financieras para el personal y los mandos administrativos*

Dos terceras partes de los países de la OCDE han puesto en marcha un sistema de remuneración relacionada con el desempeño para empleados del gobierno para, por lo menos, parte de sus servidores públicos. La experiencia de la OCDE destaca que contar con un sistema que evalúe el desempeño de empleados es una contribución importante a la creación de una cultura del desempeño. En México actualmente se están realizando esfuerzos para reformar el sistema de personal y enfocarlo más en el desempeño.

Con respecto al avance de esta iniciativa, deberán considerarse experiencias más amplias en la OCDE. Estas experiencias destacan que la remuneración relacionada con el desempeño (RRD) puede contribuir a mejorarlo si se aplica en el contexto de gestión adecuado, en condiciones de transparencia, mecanismos de ascenso claros y confianza en los mandos altos y medios (OCDE, 2005c). Sin embargo, las mejoras tienen menos que ver con las recompensas financieras que se reciben, que tienden a ser limitadas en el sector público. Por ende, los cambios necesarios en la organización laboral y de la gestión necesitan implementar la RRD. La RRD ofrece a los funcionarios administrativos incentivos para apoyarla plenamente y establecer un enfoque de fijación de metas y un sistema de evaluación del desempeño. A menudo este enfoque va de la mano con la delegación de la gestión en el ámbito de los recursos humanos. La investigación de la OCDE indica que el personal estará menos motivado de lo que se esperaría ante la perspectiva de recibir una mejor paga por un mejor desempeño. La mayoría de los empleados del sector público consideran la remuneración básica y cómo se compara ésta con el mercado laboral en general como más

importante que recibir aumentos adicionales por un buen desempeño. Las recompensas por desempeño son a menudo muy limitadas en el sector público y se ha encontrado que las perspectivas de desarrollo profesional y en torno al contenido del trabajo son el incentivo más poderoso para los empleados públicos.

Los países también destacan la importancia de considerar de qué manera se pueden utilizar las recompensas no financieras para motivar al personal. En algunos países estas recompensas incluyen el ofrecimiento de días adicionales de vacaciones o licencias para el personal con buen desempeño o motivando el desarrollo profesional por medio de capacitación o periodos sabáticos para realizar estudios.

4.5.6. Reconocimiento público

En toda la OCDE, algunas de las motivaciones principales para adoptar estas reformas han sido el aumento de la rendición de cuentas al público, y demostrar lo que se está logrando con el dinero de los contribuyentes. Los países han aplicado diversos enfoques para aplicar el reconocimiento público en la mejora del desempeño. Entre estos destacar el enfoque de nombrar y avergonzar, como en el caso de la publicación de cuadros comparativos por clasificación. El Reino Unido ha adoptado este enfoque para comparar el desempeño de hospitales, escuelas y autoridades locales. En Australia, se compara y se publica el desempeño de estados en zonas clave. Estas comparaciones de desempeño pueden generar competencia entre organismos prestadores de servicios y motivarlos a mejorar su funcionamiento.

Aunque se puede poner a disposición del público, es importante que la información sobre desempeño efectivamente se utilice en la toma de decisiones. Los políticos pertenecientes a la legislatura pueden cumplir una función importante al analizar los informes sobre el desempeño de programas y utilizar esta información para obligar a los organismos a rendir cuentas. El hecho de contar con documentos claros, sencillos, fácilmente comprensibles y bien presentados contribuye a este proceso. El enfoque de “semáforos” utilizado por el CONEVAL podría aplicarse al presentar información sobre desempeño al Congreso mexicano. Los medios también pueden cumplir su función al presionar a los organismos para que mejoren su desempeño.

Resulta importante no sólo percibir este enfoque como oportunidad para sancionar, sino también para recompensar. En algunos países existen premios públicos que presenta el presidente o el primer ministro o el ministro relevante a los organismos o personas con desempeño destacado. Por ejemplo, en Estados Unidos de América, durante la gestión de Clinton, el vicepresidente Al Gore presentó los premios Hammer a las organizaciones que demostraron niveles de excelencia o de innovación en la prestación de sus servicios. Este enfoque se puede aplicar también dentro de los ministerios de gabinete, donde las unidades o los empleados con mejor desempeño son reconocidos públicamente por el ministro.

Esta sección presentó diferentes enfoques utilizados en los países de la OCDE para cambiar las estructuras de rendición de cuentas e incentivos. En el caso de México, sería útil que considerara cómo se pueden introducir cambios en la rendición de cuentas general del gobierno y sus estructuras de incentivos, a fin de apoyar estas reformas de desempeño. Asimismo, se debería considerar la posibilidad de buscar la combinación adecuada de incentivos en el contexto mexicano, lo que contribuiría a cambiar la conducta y la cultura y llevar al sector público hacia un mayor enfoque en el desempeño.

V. LOS SIGUIENTES PASOS

A la fecha, estas reformas han presentado avances favorables, y es importante aprovechar este éxito y considerar los próximos pasos a seguir, su ritmo y su secuencia. Estas reformas necesitarán demostrar éxito en el corto plazo y planear para el largo plazo. Aquellos involucrados en el proceso de reforma necesitan ver cambios y demostraciones de que las reformas están teniendo impacto, y que la información se está utilizando. También es necesario observar “ganancias inmediatas” y mensajes claros de que las reformas continuarán. A falta de todo esto, la población puede volverse escéptica.

En las circunstancias actuales, ante la crisis financiera y otros temas apremiantes, se observa un claro peligro de que las reformas se olviden a medida que se imponen otras prioridades. De manera alternativa, las crisis pueden funcionar como estímulo para el cambio y como motores que impulsen las reformas. El tema fundamental en la mejora de la eficiencia y la eficacia del gasto público sigue presente. La implementación de estas

reformas ofrece una oportunidad capaz de generar beneficios de largo plazo en este ámbito.

Aprovechar los resultados de corto plazo y destacar el éxito de la implementación puede ayudar a vender las reformas en etapas posteriores. Al planear a largo plazo resulta importante secuenciar las reformas y decidir acerca del orden más eficaz sobre el cual basar los cambios introducidos en términos de la relación y la interdependencia de los diversos componentes de la reforma. México ya ha logrado avanzar en el renglón de la elaboración de un presupuesto programático, de la información sobre desempeño y de los esfuerzos para integrarla al proceso presupuestario. Más adelante, sería útil aplicar un enfoque secuencial y por etapas. Para lograrlo se requiere diseñar un plan de implementación con calendarios, etapas y tareas definidos, al igual que las medidas que deben tomarse y los puntos de referencia que deben lograrse. A continuación se describen algunas posibles etapas posteriores y secuencias de reformas:

- Mejorar la calidad de la información sobre desempeño y de los sistemas de apoyo de las tecnologías de la información y lograr una mayor integración de la información sobre desempeño dentro del proceso presupuestario y otros procesos de planeación y gestión.
- 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 relacionadas con la contabilidad por devangados en las secretarías de Estado y la elaboración de información sobre costos.
- 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.

La experiencia de la OCDE destaca que estas reformas son un proceso de largo plazo que involucra el cambio cultural y conductual, contando con horizontes temporales de largo plazo con etapas y metas, lo que puede contribuir a mantener el interés en estas iniciativas más adelante.

VI. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

La iniciativa más reciente de presupuestación y gestión por desempeño es parte de un esfuerzo de reforma vigente desde hace más de 15 años. En su primer año de implementación, esta iniciativa generó avances importantes y los funcionarios públicos mexicanos de todos los niveles parecen estar al tanto de esta la misma. Sin embargo, para seguir avanzando es necesario esforzarse para garantizar la continuidad en la implementación de esta iniciativa.

- **Es necesario mejorar significativamente la coordinación entre instituciones.** Las funciones y las responsabilidades de las instituciones y las secretarías clave — la de Hacienda, la de la Función Pública y el CONEVAL — deben definirse con claridad e implementarse en la práctica.
- **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, la Secretaría de la Función Pública, el CONEVAL y la Presidencia de la República. La propuesta actual es que este consejo sea encabezado por la 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, responsable de operar el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), **debería abocarse a la generación de reportes e información de manera oportuna para los encargados de la toma de decisiones.**
- **También debe considerarse la posibilidad de continuar y ampliar la aplicación del “sistema de semáforos” utilizado por el CONEVAL para evaluar los resultados del desempeño.** Asimismo, sería útil adoptar el calendario que proponen para generar informes de evaluación del desempeño a tiempo para la toma de decisiones clave en el proceso presupuestario.

- **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 empleo 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 Oficialía Mayor en cada secretaría.** Esta persona reportaría directamente al titular y fungiría como defensor de la reforma en esa secretaría. 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 más la información sobre desempeño en los procesos de toma de decisiones.** Para lograr esta meta, es necesario que la nueva unidad de evaluación, las DGPYP y la Unidad de Política y Control Presupuestario trabajen en contacto estrecho.
- **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; y *iii)* aumentar la flexibilidad en la

ejecución del presupuesto y en los temas relacionados con la gestión y el personal.

- **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. Por ejemplo, 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 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 relacionadas con la contabilidad por devengados en las secretarías de Estado y la elaboración de información sobre costos.
 - 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.