
El Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una Propuesta para Entidades Federativas*

Agustín Caso Raphael**

I.	Introducción	313
II.	Gestión y presupuesto para resultados en el contexto de la Nueva Gestión Pública (NGP) en México.....	316
III.	Marco institucional de la reforma presupuestaria en México.....	321
IV.	Principios de la Gestión para Resultados.....	325
V.	Proceso para la implantación del SED en entidades federativas: una propuesta institucional	328
VI.	Gestión para Resultados en entidades federativas: experiencias y avances en la materia.....	331
VII.	Hacia una metodología para implantar el sistema de gestión y presupuestación para resultados en estados y municipios: experiencia latinoamericana	335

* *El texto forma parte del Libro “La Evaluación de las Políticas Públicas en México” (2011). La edición digital está publicada en la siguiente página electrónica.*

<http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/evaluacion%20politicas%20publicas.pdf>

** *El autor es Director General Adjunto de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el momento en que se publicó su artículo.*

I. INTRODUCCIÓN

México enfrenta enormes retos económicos y sociales que en los últimos años se han agravado por efecto de la crisis económica internacional, lo cual ha impuesto severas restricciones financieras a los actores económicos, así como a los tres órdenes de gobierno. Ante la búsqueda de alternativas que permitan un uso eficiente del gasto, brindar mayor transparencia de la gestión pública y que de esta manera, los ciudadanos tengan mayor confianza en las instituciones, el gobierno federal ha venido promoviendo una serie de reformas institucionales en materia hacendaria, destinadas a sujetar los resultados a una medición puntual, independiente, apegada a monitoreo y evaluación independiente del desempeño, con la finalidad de rendir cuentas a los ciudadanos y mejorar la actuación gubernamental. A partir de 2007 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha impulsado el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Presupuesto basado en Resultados (PbR) como elementos fundamentales de este profundo cambio en la administración pública.¹

¹ *Independientemente de este escenario de crisis, el gobierno federal ha realizado diversos esfuerzos en los últimos años, a fin de alinear las actividades públicas a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y con el propósito de sistematizar los criterios para la asignación de recursos presupuestarios, con el fin último de incrementar la cantidad y la calidad de los bienes y servicios públicos, reducir el gasto de operación, promover condiciones para un mayor crecimiento económico, el empleo y principalmente, elevar el impacto social de las acciones del gobierno en el bienestar de la población. Para profundizar sobre los procesos de modernización administrativa en México. Véase Pardo (1992).*

El SED actúa como pieza estratégica de las políticas públicas al facilitar la vinculación entre la planeación, la programación, la presupuestación, el ejercicio, el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas. Con ello, se fomenta que la información sobre el desempeño de los programas prioritarios sea utilizada en la toma de decisiones a lo largo del ciclo programático presupuestario. A efectos de posibilitar una vinculación, se han emitido lineamientos que han dado pauta a una nueva clasificación presupuestaria la cual, por naturaleza es suficientemente flexible para adaptarse a los cambios que exige la dinámica del gasto público. Entre los principales cambios al proceso presupuestario destacan la adecuación de la estructura programática para facilitar la alineación de los programas con los objetivos estratégicos de dependencias y entidades, facilitándose además el control del destino del gasto público, y la introducción del PbR el cual vincula los insumos y los productos a la obtención de resultados con impacto económico y social.

El SED es el modelo principal de la actual administración federal y se incorpora como uno de los principales componentes del PbR. No sólo es un importante vínculo entre el proceso presupuestario y la planeación del desarrollo, sino que además es el instrumento fundamental para orientar la ejecución y evaluación de políticas y programas de la administración pública. De manera progresiva, han sido incorporados en el ciclo programático-presupuestario, de forma tal que en la actualidad tienen un alto valor estratégico para identificar los programas prioritarios de la Administración Pública Federal (APF), para mejorar las estructuras programáticas de los programas presupuestarios, orientándolas a resultados, y para integrar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación con un mayor vínculo entre los programas y los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades en torno al Plan Nacional de Desarrollo (PND). Al respecto, en dicho proyecto se incorporan los siguientes elementos:

- a) Indicadores que denoten la aplicación de herramientas metodológicas del SED, alineación y consistencia con el PND 2007-2012 y con la programación sectorial, así como los resultados de la revisión a la pertinencia y estrategias de los programas;
- b) Iniciativas estratégicas de acciones de mejorar en la gestión de las dependencias y entidades, con medidas y resultados cuantificables;

- c) Recomendaciones y acciones de mejora derivadas de las evaluaciones externas contempladas en el Programa Anual de Evaluación (PAE), realizadas a los distintos programas presupuestarios que redunden en un mejor desempeño y en una nueva dinámica organizacional al interior de las dependencias y entidades, y
- d) Disposiciones concretas de austeridad y disciplina presupuestaria que generen ahorros y hagan más eficiente el quehacer de la APF.

Los elementos anteriores definen aspectos programáticos orientados al establecimiento de una Gestión para Resultados (GpR) como una estrategia que usa información del desempeño para mejorar la toma de decisiones, que incluye herramientas de planeación estratégica, uso de modelos lógicos, monitoreo y evaluación de los resultados, de forma tal que el modelo organizacional que propone da especial énfasis a los resultados de la gestión y no a sus procedimientos, aunque no los ignora sino que por lo contrario, los incorpora para el logro de resultados tangibles en la gestión pública. Su principal objetivo es el *qué se hace, qué se logra y qué impacto se genera* en el bienestar de la población, es decir, se interesa en la creación de valor público.

La GpR se desarrolla con la idea de incrementar capacidad en las organizaciones públicas para que los resultados de la gestión pública logren los objetivos consignados en el proceso de planeación, mediante los programas y las políticas derivadas de la misma. Para ello se requieren insumos básicos como información y conocimientos, rendición de cuentas y evaluación de la gestión para medir el desempeño y mejorar la eficiencia y efectividad de los programas.

Ante lo expuesto, el presente documento tiene como objetivo describir el proceso de implementación del PbR y del SED en entidades federativas. La importancia de lo anterior se deriva de dos aspectos fundamentales: la legislación federal vigente obliga a los tres órdenes de gobierno a su implementación efectiva. Segundo, por la oportunidad que tienen las entidades federativas del país en mejorar su desempeño gubernamental y con esto, generar mayores impactos sociales al hacer uso de recursos federales y propios. Cabe señalar, que la implementación del SED a nivel federal inició en 2007 y que paulatinamente las entidades federativas han incorporado la GpR, adaptándola a sus circunstancias particulares. Como resultado de la difusión del PbR-SED, diversas entidades federativas han

instituido reformas a su marco jurídico en materia de presupuesto, gasto y contabilidad como ejercicio soberano y democrático.

El presente texto se compone de cinco secciones. En la primera parte se definen teóricamente las principales características de la GpR y del PbR en el contexto de la Nueva Gestión Pública (NGP). En el segundo apartado se analizará el marco institucional que rige la reforma presupuestaria en México, destacando las modificaciones constitucionales para la aplicación de este modelo de gestión y evaluación para resultados en el Estado mexicano. La tercera parte define los principios generales en los que se basa la GpR promovida desde el gobierno federal mexicano la cual se establece como el pilar fundamental del proceso de modernización administrativa. La cuarta y quinta partes exploran el proceso de implantación del PbR, así como del SED en entidades federativas; de esta manera, se abordan algunos de los casos de éxito en el proceso de implementación a nivel estatal y como referencia una experiencia en un contexto local. Finalmente se presentan las conclusiones.

II. GESTIÓN Y PRESUPUESTO PARA RESULTADOS EN EL CONTEXTO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP) EN MÉXICO

El interés principal de la gestión pública radica en conocer cómo lo público puede ser gestionado en condiciones de eficiencia y eficacia, y si no en mejores, al menos en tan buenas condiciones como las del mercado. En términos de Olías de Lima (2001: 3) puede ser caracterizada como el conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y colectivas. La provisión de servicios en el sector público está sometida a un proceso político, donde la transparencia y la discusión pública de objetivos, el procedimentalismo, la multiplicidad y complejidad de actores, etcétera, son factores que hacen mucho más compleja la tarea de fijar y conseguir objetivos de relevancia social. Afortunadamente, hoy en día el diseño de aparatos profesionales para el logro de su ejecución se ha vuelto un componente fundamental para el mejoramiento de la administración y la gestión pública.

Aunque para algunos la NGP se presenta como neutra (Olías de Lima, 2001: 10), se tiene que reconocer que tanto su aparato conceptual como instrumental surgieron con un fuerte juicio ideológico contra el

Estado, el gran gobierno, las abotargadas burocracias y las soluciones universalistas. Pese a que muchas de esas críticas son válidas, el Estado no puede únicamente replegarse y delegar responsabilidades al mercado o a la sociedad civil. Sin una administración pública eficiente, la provisión de servicios públicos se complica, por lo que el gobierno debe emprender reformas que le permitan ofrecer mejores resultados en la prestación de los servicios que la sociedad demanda. Así, ante las fallas del mercado, se impone la intervención pública pero ésta para ser legítima debe ser efectiva y eficiente y la única forma de garantizar su buen desempeño es mediante un ejercicio público de evaluación democrática cuyos objetivos sean la solución de problemas y toma de decisiones en un ambiente de responsabilidad que conduzca a la creación de valor público, capacidad, aprendizaje y el fomento del cambio institucional.

El viejo esquema de la administración pública imperante en México, se caracterizó por ser un modelo jerárquico y centralizado, que organizó un cuerpo de servidores públicos profesionales, responsables ante los cuerpos políticos, en el que la organización de funciones en términos de Burki (1998: 124):

- Es encargada a unidades especializadas en las que corren flujos de información técnica financiera;
- El personal calificado es empleado estrictamente en función del mérito (con reglas que definen los puestos, las escalas salariales, procedimientos abiertos y equitativos para la contratación, despido y promoción), y
- Los presupuestos se pronostican de manera precisa y se dispone de sistemas financieros de verificación de gastos, para que los recursos sean ejercidos con honestidad.

Este esquema jerárquico, que funcionó sobre todo en los países desarrollados, otorga a los políticos y a los servidores públicos cierta libertad para actuar fuera del interés público. Sin embargo, la interferencia política, la corrupción y la incompetencia son problemas que también afectan a la administración pública en estos países, a pesar de que cuentan con una administración pública más honesta y competente. En cambio, en países en vías de desarrollo los problemas de honestidad y competencia se presentaron de manera más aguda.

Algunos problemas consisten en que las organizaciones al poseer roles y funciones especializadas y no sobrepuestas, produjeron segmentación, autoridades centradas en sí mismas, y falta de cooperación y coordinación que entorpecieron la efectividad y la eficiencia; la delegación estructural implicó la transferencia de autoridad del nivel político-administrativo central hacia agencias regulatorias, agencias productoras de servicios o compañías paraestatales privó al liderazgo político y administrativo de palancas de control y de influencia, planteando problemas de rendición de cuentas y capacidad (Christensen y Laegreid, 2007).

El modelo jerárquico entró bajo presión debido a que el tamaño del Estado y sus funciones se expandieron enormemente. De acuerdo con Burki y Perri (1998: 124) en 1890, menos de 10% del gasto total registrado en los países que hoy forman parte de la OCDE provino del sector público, y entre 1980 y 1995 esta proporción creció aproximadamente 50%. Este crecimiento, trajo consigo dificultades para controlar intereses, y provocó que el aparato gubernamental se hiciera ineficiente e inflexible. Debido a estas razones, los países desarrollados emprendieron alternativas al modelo jerárquico. Por ejemplo, se experimentaron nuevas técnicas de presupuestación, no siempre con éxito, y también nuevas técnicas para el control presupuestal.²

A partir de estas consideraciones, la gestión pública puede ser entendida como el conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y colectivas. Sus actividades están compuestas por:

- a) Una gestión de las políticas que implica la identificación de necesidades, el análisis de las opciones, la toma de decisiones y la formalización de las mismas, la selección de programas, y la priorización en la asignación de recursos;
- b) La gestión de recursos, sean éstos financieros, humanos u otros; y,
- c) La gestión de programas y proyectos (Canales, 2002: 124).

2 *Las propuestas de la Nueva Gestión Pública son: Reducir el tamaño del sector público, descentralizar las organizaciones, eliminar la sobreabundancia de escalones jerárquicos y jefaturas innecesarias, romper el monolitismo y la especialización de las organizaciones, promover la desburocratización y la competencia, dismantelar la estructura estatutaria, orientación al cliente, establecer sistemas de evaluación y cambiar la cultura. Véase Olías de Lima (2001).*

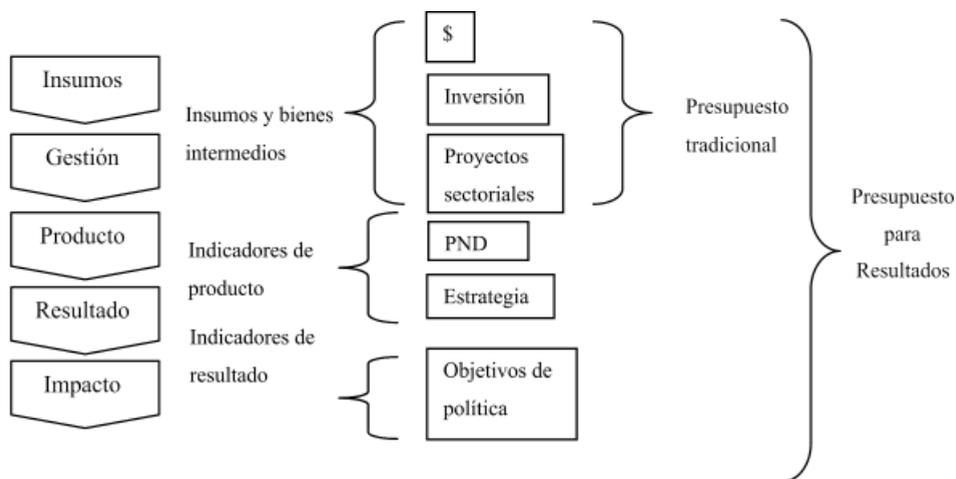
A su vez, Canales (2002) distingue tres niveles de gestión: 1) El nivel estratégico, que consiste en la priorización y la explicitación de las políticas, estrategias y objetivos, y en la asignación de los medios; 2) el nivel directivo, intermedio; y, 3) el nivel operativo de línea. Este conjunto de actividades tiene que estar sometido a procesos de evaluación sistemática que permita una valoración colectiva de los resultados de la gestión y las políticas públicas. Esta necesidad de evaluar para valorar el desempeño de la gestión nos lleva a una pregunta básica que tiene un trasfondo fundamental: ¿Qué medir?

Fiol y Ramírez (1995) responden señalando que es necesario definir el espacio global de consecuencias de las acciones de gestión más que en la medición de resultados, por lo que es necesario pensar que la clave para solucionar esto reside, en realidad, en la posibilidad de establecer o no una relación causa-efecto entre una acción y sus consecuencias, por lo que las actividades realizadas por el gobierno necesitan incorporar herramientas que le permitan una planeación y ejecución de políticas con una visión estratégica basada en la experiencia, construyendo así una base de conocimiento que propicie la detección de los errores y los aciertos de la implementación de programas para mejorar su desempeño. Este tema es crítico ya que, en varias ocasiones, se establecen programas en la administración pública bajo la premisa de que son efectivos para lograr los resultados propuestos cuando, en realidad, tienen relaciones causa-efecto endebles, con los consecuentes resultados contraproducentes.

La NGP tiene como condición el manejo lógico de la información por ser ésta el insumo básico de las políticas públicas. En su contexto, uno de los instrumentos fundamentales que la apoya es el PbR el cual, al incorporar la información del desempeño, se convierte en la herramienta de planeación que complementa al presupuesto tradicional ya que su principal característica es que provee información sobre la relación entre la asignación de los recursos presupuestarios y los resultados esperados con la intervención pública. Con el PbR se supera la asignación inercial de recursos porque aspira a lograr que cada unidad monetaria asignada contribuya a la consecución de objetivos. La implementación del PbR obliga a fortalecer la cultura organizacional de los entes públicos. (Véase Figura 1).

Para su buen éxito, es necesario sustentarlo en el concepto de cadena de valor, cuyo propósito es identificar las diversas actividades (insumos, gestión) que se desarrollan al interior de una organización para entender cómo contribuyen al logro de los objetivos propuestos y a la generación de valor (producto, resultado, impacto). Adicionalmente, el PbR debe formar parte del PND en el que queden integrados tanto el nivel estratégico como el programático.

Figura 1
Información del presupuesto tradicional a uno para resultados



Fuente: Elaboración propia.

La figura anterior muestra la relación entre el presupuesto tradicional, y el presupuesto para resultados: en éste, la aplicación de insumos y bienes intermedios genera productos cuyo resultado tiene impactos en la economía y la sociedad, generándose una cadena de valor atribuible a la intervención pública.

Un ejemplo que ilustra la necesidad de mejorar la efectividad y la eficiencia en la asignación y en el gasto público para generar valor social lo tenemos en el sector agropecuario mexicano:

- La relación entre el gasto en agricultura y el crecimiento del sector es baja en comparación con Brasil, Chile y Perú, lo cual es indicativo de una frágil relación causal entre las actividades, componentes, propósito y fin de los programas agropecuarios;

- El bajo impacto del gasto público se debe, además, a la duplicidad de apoyos canalizados a través de programas y proyectos, lo cual resulta en un uso ineficiente de los recursos públicos. La evaluación de diseño revela indicios de duplicidades que restan efectividad a las intervenciones públicas y que incluso producen contraposiciones;
- La duplicidad se da de manera transversal ya que involucra a programas presupuestarios de diversas Secretarías de Estado: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y
- Existe un alto grado de complejidad para ejecutar el gasto.

Con el auxilio del monitoreo y la evaluación se puede mejorar tanto la alineación de los programas presupuestarios como la estructura programática del sector y el diseño de los programas presupuestarios, contribuyendo con ello a una mayor vinculación entre el gasto público y su impacto social y económico.

III. MARCO INSTITUCIONAL DE LA REFORMA PRESUPUESTARIA EN MÉXICO

La implementación del nuevo esquema de gestión presupuestal orientado a resultados implica una serie de modificaciones al aparato institucional constitucional mexicano que va desde reformas constitucionales hasta reformas a nivel reglamentario, pasando por diversas leyes federales, así como decretos y acuerdos institucionales. Las principales modificaciones legales se realizaron a nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se modificaron los artículos: 6º, 73, 74, 79, 116, 122 y 134. Asimismo, fueron modificadas la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).³

3 *La normatividad aplicable a este esquema se relaciona principalmente con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF); el Acuerdo por el que establece las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño; los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal; los Mecanismos para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de los informes y evaluaciones externas a programas federales; el Programa Anual de Evaluación; y los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales.*

Por medio de las reformas antes mencionadas, se da la oportunidad para establecer el PbR y el SED en los tres órdenes de gobierno, de realizar inversiones plurianuales, brindar transparencia a los indicadores de desempeño relacionados con el gasto público; fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación, así como a los órganos técnicos de fiscalización de los Congresos locales y armonizar la contabilidad gubernamental en el Estado mexicano. La modificación del Artículo 134 constitucional estableció los criterios que se deben aplicar sobre los recursos públicos ejercidos por los tres órdenes de gobierno; lo cual, se define de la siguiente manera:

Los recursos públicos ejercidos por los tres órdenes de gobierno deberán ser administrados bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y sobre todo, con un enfoque orientado a los resultados. Asimismo, se deben evaluar los resultados del ejercicio de dichos recursos, propiciando que éstos se asignen tomando en cuenta los resultados alcanzados.

Para tal efecto, tanto el gobierno federal, como los gobiernos estatales, deben contar con instancias técnicas de evaluación independientes de los propios órganos de fiscalización, lo mismo que de aquellos que ejecutan los programas y los recursos públicos. Los recursos federales transferidos a los gobiernos locales, es decir, el gasto federalizado –con excepción del Ramo 28– estarán sujetos a la legislación federal, sin perjuicio de que las instancias locales realicen evaluaciones periódicas, en el marco de la legislación local vigente.⁴

De este modo, la Ley General de Contabilidad Gubernamental establece que las entidades federativas deberán asumir una posición estratégica en las actividades de armonización para que cada uno de sus municipios logre cumplir con los objetivos que dicha Ley ordena. La LGCG también formaliza los lineamientos sobre los indicadores

⁴ *Un punto importante que hay que destacar es el hecho de que la versión vigente del SED, exige la respectiva evaluación de las participaciones federales. La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) establecen la obligación de evaluar los resultados obtenidos con los recursos del gasto federalizado (esto no aplica a las participaciones federales, al ser recursos que los gobiernos de las entidades federativas y municipios ejercen y evalúan en los términos de las disposiciones locales). Véase SHCP (2008).*

para la medición de los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales, los cuales permiten dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos tercero y cuarto de esta Ley, a efecto de armonizar los mecanismos para establecer los indicadores que mediante los cuales se llevará a cabo la medición de avances físicos y financieros, así como la evaluación del desempeño de los recursos públicos federales.

La implantación en los gobiernos estatales de sistemas que permitan medir los resultados de la aplicación de los recursos públicos de diverso origen con base en indicadores estratégicos y de gestión, así como en un ejercicio permanente de evaluación se fortalecerá en los próximos dos años en virtud de que la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en el marco de los trabajos para la armonización contable, establece la obligación de contar con elementos para medir el avance físico-financiero en la aplicación de los recursos federales. La Ley tiene la enorme virtud de promover la rendición de cuentas y el aumento en la supervisión de los fondos federales por medio de la armonización de los códigos contables y la introducción de la contabilidad por devengados.

Por otra parte, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su Artículo 85 dispone que para poder transferir los recursos públicos federales aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación hacia las entidades federativas y hacia los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, estos deberán sujetarse a lo siguiente:

- a) Que los recursos públicos ejercidos por las entidades federativas, los municipios, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como sus respectivos órganos paraestatales e instancias públicas de carácter local sean evaluadas conforme a lo establecido en el Artículo 110 de dicha Ley, con base en indicadores estratégicos y de gestión, realizados por instancias técnicas independientes de las propias instituciones que ejercen los recursos, y
- b) Las entidades federativas deben enviar al Ejecutivo Federal, de conformidad con los lineamientos establecidos, y mediante el sistema de información instituido para tal fin por medio de la SHCP,

los informes sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que les fueron transferidos.⁵

En este sentido, la LFPRH también define que se elaboren indicadores de desempeño para los fondos ejercidos mediante el Ramo 33, pues las aportaciones de esta partida presupuestal van a dar directamente a los estados y municipios para apoyarlos a brindar servicios prioritarios en materia de salud, desarrollo social, infraestructura, seguridad pública y finanzas públicas locales. Estos indicadores fueron definidos por consenso en el marco de los esquemas de coordinación nacional hacendaria, de educación, salud, desarrollo social y seguridad pública. Su instrumentación implica un proceso gradual que se perfeccionará con base en su aplicación para el seguimiento y evaluación del Ramo 33, basados en el Artículo 8 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Secretaría de Hacienda será la encargada de dar seguimiento a las metas de los indicadores que serán reportados de manera trimestral al Congreso de la Unión, y estarán disponibles en el portal de la propia Secretaría. Los indicadores reportados deben detallar de manera pormenorizada los avances físicos de las obras, el monto de los recursos transferidos y erogados, así como los resultados de las evaluaciones que se hayan realizado, según se establece en los artículos 79, 85, 107 y 110 de la LFPRH, así como los 48 y 49, fracción V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

La SHCP dará acceso al sistema de información a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y a las instancias de fiscalización de control y evaluación de las entidades federativas que lo soliciten, con el propósito de verificar el cumplimiento en la entrega de dicha información, su calidad, congruencia con la aplicación y los resultados obtenidos con los recursos federales. La ASF verificará que los recursos transferidos por la Federación se hayan aplicado a los destinos para los que fueron

⁵ *Los estados, el Distrito Federal, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, publicarán los informes a que se refiere el párrafo primero de este artículo en los órganos locales oficiales de difusión y los pondrán a disposición del público en general a través de sus respectivas páginas electrónicas de internet o de otros medios locales de difusión. Véase artículo 48 de la Ley de Coordinación Fiscal.*

otorgados. Asimismo, verificará que se haya cumplido con los plazos y condiciones establecidos para la aplicación de tales recursos. Todas las evaluaciones deben ser publicadas en las respectivas páginas de Internet de las instancias de evaluación de las entidades federativas.

En resumen, las principales disposiciones de las reformas en materia de evaluación del gasto federalizado consisten en lo siguiente (SHCP, 2008b):

- Que el gasto federalizado (aportaciones federales del Ramo 33, el gasto reasignado y los subsidios a entidades federativas), se sujete a evaluaciones con base en indicadores de resultados y metas;
- Que la evaluación del gasto federalizado se realice por instancias independientes a nivel local, con el fin de respetar la autonomía estatal;
- Los resultados del gasto federalizado se reporten en los informes de finanzas públicas federales, así como en el ámbito local, y
- El gasto que realicen los estados con sus propios recursos (participaciones y otros ingresos propios) se sujeten a mecanismos del PbR y a evaluaciones de desempeño por instancias independientes a nivel local.

Como se puede observar en el punto anterior, *todo gobierno deberá implementar mecanismos de monitoreo y evaluaciones de desempeño*. En este sentido, ¿cuáles son las capacidades institucionales con las que cuentan las entidades federativas? Ante esta situación, inicia el reto para los estados de rediseñar su gestión e incluir sistemas de evaluación basados en resultados e impactos sociales.

IV. PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS

El resultado que busca un gobierno es la maximización de la creación de valor público, es decir, que los resultados sean totalmente aceptados y legitimados por la sociedad (Moore, 1998). Entendiendo por valor el resultado de las actividades que aportan respuestas efectivas y útiles a las necesidades y demandas políticamente deseables como consecuencia de un proceso de legitimación democrática. En estos términos la SHCP (2008a) la define de la siguiente manera:

Modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos.

La raíz de cualquier modelo de gestión del desempeño son los arreglos institucionales que establecen las funciones y las facultades para decidir de los actores dentro del sistema, los flujos de información entre ellos, los incentivos y sus capacidades y por supuesto, el conducto para lograr los resultados. Pero como señala Scott (2008): ¿qué queremos decir por mejores resultados y cómo decidir qué ajustes hacer para conseguirlos?, ¿cuáles deben ser los objetivos de desempeño y cómo fijarlos?

La mayoría de los trabajos sobre Presupuesto basado en Resultados suponen un cambio desde el control de los *inputs* (insumos) y los *outputs* (productos) hacia los *outcomes* (resultados), ya que los productos no son la mejor medida de desempeño dado que pueden introducir distorsiones, por lo que los resultados son la medida de desempeño más deseable.

Resultados e impactos son conceptos o medidas de desempeño difíciles de “operacionalizar” para el funcionamiento de muchas de las áreas más importantes del gobierno por lo que la tentación de evaluar mediante productos es constante. Además, las soluciones al problema de la GpR son muy exigentes y, en buena medida, inaccesibles para los gobiernos de baja capacidad de gestión. Bajo estos supuestos, la GpR se rige con base en cinco principios básicos que describimos a continuación (SHCP, 2008a):

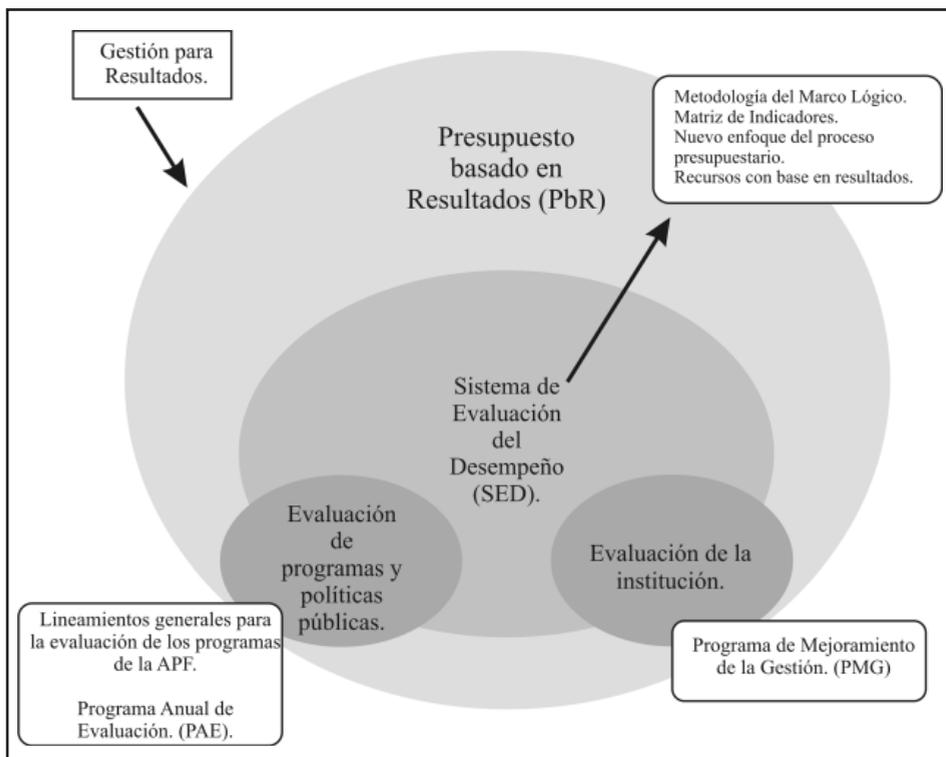
1. Centrar las decisiones en los resultados en todas las fases del proceso presupuestario;
2. Alinear la planeación estratégica, el monitoreo y la evaluación con los resultados;
3. Mantener la medición e información sencillas;
4. Gestionar *para*, no *por* resultados, y
5. Usar la información de los resultados para el aprendizaje y la toma de decisiones, así como para la rendición de cuentas. (véase Figura 2)

Se destaca del cuadro anterior la importancia que tiene en la GpR el conjunto de componentes, interacciones, factores y agentes que forman parte del proceso de creación de valor público; entendiéndose como tales el ejecutivo, directivos públicos, instituciones y la misma sociedad civil.

Cabe destacar que estos principios no han formado parte totalmente de la cultura de gestión pública en México, en especial la discusión de los impactos sociales, dado que la orientación principal ha sido la aplicación del gasto público,

sin conceder atención a la calidad del diseño y de la implementación de las políticas para que efectivamente generen resultados socialmente aceptables.⁶ En este marco, es fundamental el cambio en la cultura tradicional de ejercer lo público en México, y más aún, cuando en el propio SED se enmarca la GpR como el principal pilar del proceso de cambio administrativo en nuestro país.

Figura 2
Elementos y componentes del SED



Fuente: Adaptado de SHCP (2008a).

6 *Se puede considerar un avance en la última década, de los primeros esfuerzos que buscaban alguna medición para juzgar las acciones, pasando por la creación de un sistema de indicadores, se está llegando a sistemas más consolidados y que vienen mostrando su utilidad para ir mejorando la actuación y lograr mejores resultados. En este sentido, se plantea en forma de análisis, la importancia del liderazgo y la voluntad política de los gobiernos y de sus integrantes para implementar y sobretodo, utilizar la mecánica de evaluación como parte integral del actuar gubernamental; así mismo, el enfoque a resultados, dejando a un lado la visión recta de evaluar simplemente el cumplimiento de metas y buscar en cada actividad gubernamental el impacto social.*

V. PROCESO PARA LA IMPLANTACIÓN DEL SED EN ENTIDADES FEDERATIVAS: UNA PROPUESTA INSTITUCIONAL

Con base en las propuestas de modernización administrativa que ha llevado a cabo el gobierno federal mexicano, se puede destacar que hasta la administración federal 2006-2012, se institucionaliza jurídicamente el proceso de evaluación por resultados en los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, estos ordenamientos jurídicos no garantizan que las entidades federativas fortalezcan sus capacidades institucionales ni el cumplimiento a la Ley. Lo anterior parte de que si bien, se estableció legalmente la evaluación por resultados en México, los estados pueden adaptar dichos ordenamientos solo por cumplir con la normatividad, los cuales, en términos de Villalobos (2009) se pueden caracterizar por los siguientes aspectos:

- Elaborar indicadores generales prediseñados; es decir, son indicadores diseñados con base en un criterio propio y no basados en la realidad de medir, de forma integral, el impacto real del programa o política pública;
- Los Presupuestos basados en Resultados se elaboran de igual forma que a la manera actual (modelo incrementalista), sin ninguna metodología de apoyo al proceso de designación de recursos y en base a las prioridades políticas;
- La planeación gubernamental la realizan sin ninguna metodología definida; lo que conlleva a ejercer programas sin que generen impacto o en su caso, programas sin que generen soluciones a problemas públicos (mal diseño), y
- Los procesos de evaluación gubernamental no generan ningún impacto al desempeño de gobierno y de sus programas.

En este sentido y para la eficaz implantación del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño a nivel estatal, es necesario articular cinco procesos elementales:

- a) Planeación estratégica;
- b) Reformas al marco jurídico-institucional estatal;
- c) Programación y presupuesto;
- d) Seguimiento y evaluación, y
- e) Contabilidad, rendición de cuentas y transparencia.

- *Planeación estratégica:* se definen los programas que serán incluidos en el presupuesto y se alinean sus objetivos con los del Plan Nacional y Estatal de Desarrollo, así como de los programas derivados de éste. Se determinan los resultados esperados de los programas y de los recursos presupuestarios asignados para su ejecución;
- *Marco jurídico e institucional:* se implanta el marco jurídico que regula el PbR y el SED. Se determinan las instituciones y su competencia (responsabilidades y funciones), en diferentes ámbitos: globalizador, sectorial, por dependencia y entidad paraestatal. Se elabora la matriz de indicadores de los programas y se definen los indicadores de desempeño;
- *Programación y presupuesto:* se construye la estructura programática con base en la definición de los programas y las disposiciones de armonización en la materia. Se establecen los indicadores de desempeño y las metas de los programas incluidos en el presupuesto. Finalmente se asignan los recursos considerando los objetivos y resultados a lograr, así como la información de desempeño que corresponde;
- *Seguimiento y evaluación:* se da seguimiento al ejercicio presupuestario, considerando las disposiciones aplicables. Se monitorean los programas a través del análisis del cumplimiento de las metas de los indicadores de desempeño definidos en la matriz correspondiente. Se aplica un Programa Anual de Evaluación. Se entrega información a diferentes niveles de tomadores de decisiones, para que la utilicen en la mejora continua de la calidad del gasto público. Se apoya en la reasignación de recursos hacia los objetivos estratégicos y la racionalidad del gasto de apoyo administrativo, y
- *Contabilidad, rendición de cuentas y transparencia:* se realiza el registro contable de la información financiera y de los indicadores de desempeño contenidos en la matriz de los programas. Mejora de la rendición de cuentas y la transparencia al Poder Legislativo local, la sociedad, los ciudadanos y los contribuyentes. Se establecen los mecanismos para la instrumentación de las mejoras derivadas del seguimiento y la evaluación, para que sus resultados apoyen la mejora continua del diseño y gestión de las políticas, programas y del desempeño institucional.

El contexto de la propuesta del SED se fundamenta en el marco de mayor pluralismo, equilibrios políticos diversos, déficit presupuestario y

una nueva cultura de rendición de cuentas y transparencia. El problema central es si realmente las entidades federativas cuentan con valores de gestión orientados hacia el cambio y que hayan superado las tendencias al gasto improductivo. En tal marco, un reto para los estados que se plantea el SED es una revisión a fondo del sistema de presupuesto que:

- a) Desregule el exceso de controles, que han sido una característica de la gestión financiera local;
- b) Promueva una mejor calidad del gasto, el cual generalmente no ha sido el criterio fundamental;
- c) Establezca nuevos instrumentos que orienten la programación y el presupuesto a la obtención de resultados, y
- d) Dé preponderancia a la eficacia y eficiencia en el ejercicio del gasto en el contexto de una dedicada y cuidadosa vinculación integral de la planeación, programación, presupuesto y evaluación del desempeño.

Como se puede apreciar, se trata de una reforma programática y presupuestaria de carácter estructural, como elemento fundamental de la reforma integral de las finanzas públicas, que permita promover un sistema presupuestario más eficiente, eficaz y transparente, que posibilite que el gasto público se distribuya ordenada y oportunamente, basados en los resultados de las dependencias y por supuesto, según prioridades establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo (PED) y los programas derivados del mismo.

Los retos para la gestión pública estatal en materia de un nuevo modelo son entre los siguientes:

- *La voluntad política de cambiar esquemas de gestión deficientes.* En este sentido, el liderazgo y voluntad de los gobernadores y su gabinete es fundamental para lograr dicho cambio;
- *El reconocimiento de que es prioritario innovar ante un contexto administrativo en donde han prevalecido los controles y un exceso de normatividad.* Parte del nuevo contexto radica en la necesidad de fortalecer la planeación a largo plazo;
- *Programas permanentes de profesionalización bajo los nuevos enfoques de gestión.* El PbR-SED a nivel estatal tiene su fundamento en la formación y capacitación de funcionarios en materia de gestión,

políticas públicas, programación, presupuesto y evaluación del desempeño, y

- *Enfatizar la prioridad de los gobiernos hacia los resultados y el impacto social.* En este sentido se plantea la oportunidad de rediseñar la cultura administrativa para orientarla a intervenciones públicas que resulten en impactos sociales concretos y verificables que den como resultado la creación de valor. Este contexto permite que los servidores públicos distribuyan y ejerzan liderazgo de este enfoque en toda la estructura organizacional de la entidad federativa. De otra manera, los esfuerzos por mejorar el desempeño gubernamental quedarían a la deriva.

VI. GESTIÓN PARA RESULTADOS EN ENTIDADES FEDERATIVAS: EXPERIENCIAS Y AVANCES EN LA MATERIA

Ante lo expuesto en los apartados anteriores, es interesante destacar algunas propuestas de entidades federativas en México que han realizado esfuerzos e intentado orientar su gobierno con un enfoque a resultados. En este sentido, es importante apreciarlas en el sentido de retomar sus experiencias y retos para una institucionalización efectiva.

El primer caso que se presenta es el de Jalisco. Esta entidad federativa ha ido incorporado elementos encaminados al presupuesto con enfoque de resultados, la cual se utiliza como referente para la asignación de recursos en el presupuesto siguiente y se definen responsabilidades y compromisos institucionales en el logro de tales resultados. Para el diseño de ese nuevo modelo de gestión, se definieron las Prioridades del Gobierno, los Programas Especiales y los Proyectos Estratégicos que pasaron a formar parte de una Nueva Estructura Programática, la cual permitió hacer más transparente la acción gubernamental, y permitir la transición de un presupuesto por programas a un Presupuesto por Programas con Enfoque a Resultados.

El estado de Guerrero cuenta con una experiencia similar. El Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Gubernamental (SEDEGG) de este estado es una herramienta de administración, que se estableció formalmente en julio de 2008, que permite evaluar el desempeño operativo y administrativo, mediante la obtención y conjunción de datos cuantitativos y cualitativos referentes a los programas, planes, actividades y proyectos

gubernamentales que, una vez procesados, generan información que ayuda a la toma de decisiones para mejorar la entrega de los servicios públicos, el cumplimiento de metas y objetivos, y la administración eficiente de los recursos económicos, financieros y humanos.

A manera de análisis, en ambas entidades federativas se mantienen retos importantes, ya que es prioridad que utilicen como proceso de planeación y evaluación gubernamental los elementos y componentes del SED en cuanto al diseño de programas (matriz de marco lógico), de esta manera, se diseñarían los programas de manera oportuna, eficaz y por supuesto, con la oportunidad de ser evaluados y controlados por medio de indicadores específicos a los programas públicos.

Otra experiencia distinta y con avances considerables es la del estado de Chihuahua. El Presupuesto de Egresos en Chihuahua se elabora bajo la técnica de Presupuesto por Programas, sin embargo, a partir del presupuesto de egresos 2008 se integró la identificación del fondo o fuente de financiamiento que permite relacionar el origen del recurso con el uso y destino de los mismos, estableciendo una estructura presupuestal y contable preparada para iniciar con los trabajos que permitirían instrumentar un Presupuesto basado en Resultados, con indicadores estratégicos y de gestión, dirigidos a la evaluación con enfoque de resultados a través de la metodología de Matriz de Marco Lógico. Complementariamente, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) realiza el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la administración pública estatal, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo y los programas que se derivan de éste.

Uno de los grandes retos para esta entidad federativa es el reformar sus leyes locales en fin de institucionalizar jurídicamente estos procesos. Parte del cambio y/o rediseño institucional hacia resultados es integrar en la legislación estos enfoques, en materia organizacional y funcional. En este sentido, las diversas reformas llevadas a cabo por parte de la administración pública federal forman parte de este contexto.

La experiencia de los estados de Hidalgo y Guanajuato demuestra otro avance en la materia. En el caso de Hidalgo, el Programa Estatal de Financiamiento del Desarrollo 2005-2011, PREFIDE, tiene como finalidad

optimizar el uso de los recursos públicos y aplicarlos de manera eficaz y eficiente. Uno de los proyectos contemplados en el PREFIDE, con injerencia en el Presupuesto de Egresos, tiene como objetivo estratégico garantizar que este presupuesto sea el mejor instrumento para el financiamiento del desarrollo, usando los recursos con una clara orientación hacia la obtención de resultados concretos, medibles a través de indicadores, para la cual se pretende instrumentar un Sistema de Presupuesto de Egresos por Resultados. El objetivo es medir los resultados obtenidos respecto a los previstos, siguiendo criterios preestablecidos sobre niveles de eficiencia, eficacia, productividad, calidad y congruencia, permitiendo determinar eventuales desviaciones y la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas programadas, con un enfoque no solo comparativo sino fundamentalmente preventivo.

En la experiencia de Guanajuato y con la finalidad de identificar de manera precisa cuál será el resultado del ejercicio del gasto del gobierno y cuál será el impacto final que se verá reflejado en la sociedad, el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2009, logra sentar las bases de un proceso que orienta a la implementación del Presupuesto con base en Resultados. De esta manera se ha dividido el ciclo presupuestal en cuatro etapas:

1. Definición del Plan Estratégico. En esta etapa cada sector identifica problemas de desarrollo en diferentes poblaciones objetivo o áreas de enfoque, acorde a su función atendiendo a las diferentes temáticas de demanda social;
2. Definición de Programa Operativo Anual (POA). A través de este programa, cada organismo identifica los programas, presupuestos y proyectos de inversión en los que participa, los productos y servicios que va a generar a través de sus actividades u obras, así como los insumos que serán requeridos. En esta etapa, se diseñan los indicadores por medio de los cuales se podrán visualizar los resultados y el avance en el cumplimiento de dichos programas y proyectos. Así mismo, en esta etapa se definen los objetivos particulares y metas a atacar por cada organismo, plasmándolas en una herramienta administrativa, denominada Tablero de Control;
3. Regulación control y seguimiento de la operación y ejecución. A través de los indicadores definidos en la etapa anterior, en esta etapa se mide periódicamente el avance con respecto a las metas

y objetivos programados dando mayores elementos para la toma de decisiones con respecto a la fuentes de financiamiento que serán utilizadas para hacer frente a las necesidades próximas de recursos, derivadas de las actividades u obras que restan para alcanzar los resultados planeados;

4. Evaluación de resultados e impacto de los programas. Esta etapa consiste en la evaluación del impacto final que producen en la sociedad, los resultados generados por los programas y proyectos de inversión. Esta evaluación busca identificar si los cambios reflejados en la población objetivo o áreas de enfoque a las que estaban dirigidos dichos programas y proyectos, fueron positivos y acordes con la demanda y necesidades de la sociedad, y
5. La Secretaría de Finanzas con la finalidad de modernizar el sistema de gasto público logró transformar el presupuesto por objeto de gasto hacia un presupuesto por programas. Una vez logrado el objetivo anterior, a partir de 2007 se pudieron implementar nuevos elementos presupuestarios para medir el comportamiento de los ingresos, el gasto y la deuda pública estatal, así como los avances en el cumplimiento de metas de los programas en el correspondiente ejercicio presupuestal, los que pasaron a formar parte del Informe de Avance de Gestión Financiera y de la cuenta pública 2007 y 2008, dándole mayor contenido tanto cuantitativo como cualitativo a la información financiera.

En este sentido, pueden observarse iniciativas interesantes en la medida que buscan mejorar tanto en el aspecto financiero como en el de gestión. Sin embargo, las experiencias de Guerrero y Jalisco muestran la plena necesidad de iniciar con un proceso de planeación eficaz y con metodologías que apoyen al correcto diseño de programas. Por lo tanto, es un enorme reto de igual forma para Guanajuato e Hidalgo. Un proceso de esta magnitud conlleva a que estas entidades federativas fortalezcan las áreas de planeación, programación y presupuestación, tanto en el marco legal, financiero y por supuesto, de capital humano. Este último término es importante en la medida de que los directivos públicos que encabezan estas áreas cuenten con los conocimientos, experiencia y voluntad política de llevar un cambio de esta naturaleza.

Una última experiencia que se presenta es la del estado de Zacatecas. La Secretaría de Finanzas, con la finalidad de modernizar el sistema de

gasto público logró transformar el presupuesto por objeto de gasto hacia un presupuesto por programas. Una vez logrado el objetivo anterior, se pudieron implementar nuevos elementos presupuestarios para medir el comportamiento de los ingresos, el gasto y la deuda pública estatal, así como los avances en el cumplimiento de metas de los programas en el correspondiente ejercicio presupuestal, los que pasaron a formar parte del Informe de Avance de Gestión Financiera y de la cuenta pública 2007 y 2008, dándole mayor contenido tanto cuantitativo como cualitativo a la información financiera.

Otro elemento que modificó la forma y contenido de la rendición de cuentas en Zacatecas ha sido la legislación y normatividad administrativa que regula la asignación, ejercicio, control y evaluación de los recursos públicos, principalmente los de origen federal, ya que el mayor porcentaje de los recursos presupuestales que aplica el gobierno estatal son provenientes de participaciones y aportaciones federales. Este factor ha tenido una importancia fundamental ya que ha obligado a la Secretaría de Finanzas a observar una serie de disposiciones legales y administrativas relacionadas con las funciones de ejercicio, control y evaluación de la gestión presupuestal y de los resultados obtenidos mediante la aplicación de los diferentes fondos de origen federal.

Puede apreciarse en las experiencias anteriores avances en sus procesos, sin embargo, una tarea pendiente para las entidades federativas es el fortalecer a sus municipios para que inicien con este cambio institucional. En este sentido, se establece la eficaz gestión intergubernamental para que desde la entidad federativa, se promuevan estos enfoques de gestión y se lleven a cabo desde un ámbito municipal. De esta manera, los servicios de competencia local y estatal, contarían con una orientación distinta a la actual, hacia la generación de impactos sociales.

VII. HACIA UNA METODOLOGÍA PARA IMPLANTAR EL SISTEMA DE GESTIÓN Y PRESUPUESTACIÓN PARA RESULTADOS EN ESTADOS Y MUNICIPIOS: EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

La implantación del PbR-SED a nivel estatal se ha beneficiado con las iniciativas de algunas entidades federativas que han desarrollado un trabajo de vanguardia en esta materia. No obstante, se requieren de esfuerzos adicionales que hagan posible que en un plazo razonable los

tres órdenes de gobierno se incorporen plenamente a la gestión para resultados. Un elemento crítico para poder lograr la extensión del PbR-SED a las entidades federativas radica en la posibilidad de realizar un levantamiento y procesamiento de la información sobre el estado en que se encuentra éste en las 32 entidades federativas en los temas de:

- a) Ajustes jurídicos alineados al PbR;
- b) Avance en el cumplimiento de mejoras al ciclo presupuestario;
- c) Armonización contable, y
- d) Transparencia.⁷

Con el levantamiento y procesamiento de la información, se espera poder hacer una valoración sobre los efectos e impactos que permita establecer un plan de acción para el proceso de apoyo a la implantación del PbR-SED en las entidades federativas; de esta manera fortalecer la toma de decisiones para:

- Establecer estrategias que permitan a los gobiernos estatales la implantación de una presupuestación y evaluación para resultados, y
- Fortalecer el proceso de planeación, programación, presupuestación, aprobación, ejercicio presupuestario, rendición de cuentas y transparencia en la asignación y el uso de los recursos públicos.

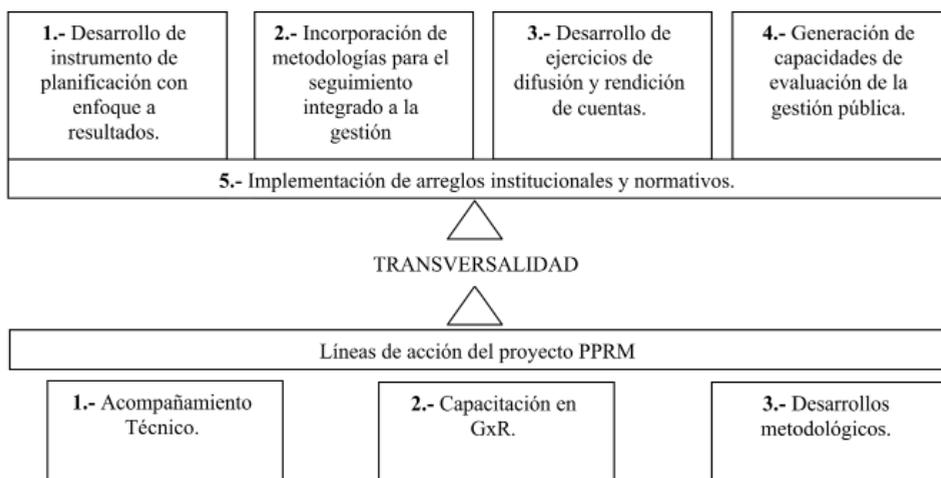
El cuestionario de diagnóstico desarrollado por la SHCP contiene los reactivos necesarios para conocer la situación actual. El diagnóstico situacional por entidad federativa contempla los siguientes factores: normativos/legislativos, planeación estratégica, programación, estructura programática, gestión de programas presupuestarios y proyectos de inversión, ejercicio del gasto, presupuesto basado en resultados, armonización contable, contabilidad pública estatal, sistemas de información, monitoreo y evaluación de la gestión pública local y

⁷ *El Programa de Apoyo al Presupuesto basado en Resultados, Fase I (Préstamo No. 2043/OC-ME), en su Componente IV. Extensión del PbR a Entidades Federativas, cuyo objeto es promover y apoyar a las entidades federativas en la implantación del PbR, proporciona recursos para llevar a cabo dicho levantamiento. El 18 de junio de 2010, el Diario Oficial de la Federación hace pública la operación e invita a los consultores a enviar sus expresiones de interés. La convocatoria también sale publicada en la United Nations Development Business.*

transparencia presupuestaria. La información sobre el estado que guarda la implantación del PbR-SED en las entidades federativas hará posible que cada una de éstas conceptualice la estrategia necesaria para fortalecer la gestión estatal, por cuanto en este nivel de gobierno recae buena parte de la responsabilidad de ejecución del gasto público. Con ello, se pone énfasis en la necesidad de que los recursos asignados y los resultados obtenidos sean proporcionales.

Un ejemplo de implantación exitosa del PbR se encuentra en la experiencia territorial colombiana. El proyecto Presupuesto por Resultados Municipal (PPRM), enfocado en el desarrollo de una metodología para implementar sistemas de gestión y presupuestación para resultados, se desarrolló con gran éxito con el apoyo del Grupo de Presupuesto por Resultados del Departamento Nacional de Planeación (DNP). El PPRM, enfocado en el desarrollo de una metodología para implementar sistemas de gestión y presupuestación por resultados en el nivel territorial, se desarrolló bajo tres *líneas de acción*. A través de su implementación, el equipo técnico nacional, dirigido por el DNP, buscó cumplir el objetivo del proyecto; destacando tres aspectos funcionales de su implementación (DNP, 2008).

Figura 3
Componentes del Proyecto PPRM



Fuente: Elaboración propia en base a DNP (2008).

La primera línea de acción, basada en el *acompañamiento técnico*, consistió en brindar asesoría permanente a los equipos técnicos de las entidades territoriales para que, trabajando en forma conjunta, fuera posible compartir y transferir la metodología de gestión y presupuestación por resultados, resolver dudas y construir conjuntamente instrumentos de planificación estratégica y financiera bajo el enfoque de resultados.

La segunda, la *capacitación en gestión pública orientada a resultados*, tuvo como propósito transferir a los funcionarios de la entidad los conceptos y la metodología relacionados con el desarrollo de un sistema de gestión como el propuesto por el proyecto, de tal forma que se dejara una capacidad instalada y se apoyara la consolidación de una cultura organizacional orientada a resultados.

Y, por último, la tercera línea hace referencia al *desarrollo de metodologías* para fortalecer los ejercicios de planificación estratégica y financiera. Estas metodologías se ven reflejadas en el desarrollo de formatos, manuales y procedimientos para la realización de dichos ejercicios. Estas líneas de acción fueron permanentes en la ejecución del proyecto y su aplicación transversal hizo posible el desarrollo de cada uno de los componentes que facilitaron la implementación de un sistema de gestión y presupuestación por resultados en los municipios piloto.

Figura 4
Fases de implementación del Proyecto en gobiernos subnacionales:
Experiencia latinoamericana

1	2	3
Preparación	Diagnóstico	Montaje
<ul style="list-style-type: none"> • Presentación al gobierno. • Conformación: unidad coordinadora. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso presupuestal. • Proceso de planeación. • Sistemas de información. 	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos de planificación. • Seguimiento integrado. • Rendición de cuentas. • Evaluación.

Fuente: Elaboración propia en base a DNP (2008).

La ejecución del proyecto fue dividido en *tres fases de implementación*, que resumen el proceso experimentado en cada uno de los municipios y describen los pasos lógicos a seguir para la incorporación de la metodología de gestión y presupuestación por resultados en el nivel municipal. En el caso mexicano, se destaca esta experiencia en base al estudio de Villalobos (2009), donde puntualiza la importancia del SED en los gobiernos locales. En tal propuesta, el autor destaca la viabilidad de implementar en las estructuras municipales un enfoque de gestión y presupuesto con orientación a resultados; así mismo, la aplicación efectiva de una política de evaluación al desempeño en lo local. Por lo tanto, permite verificar que dicho cambio en los enfoques de administración pública se darán en la medida que exista la voluntad, visión y liderazgo de querer cambiar las cosas y generar desde un ámbito subnacional, la generación de valor público.

Conclusiones finales

El presente capítulo tuvo como objetivo describir el proceso de implementación del Presupuesto basado en Resultados y del SED en las entidades federativas de México. En este sentido, se pudo observar que en la administración pública mexicana se están sentando las bases para una incorporación de los principios que permitan el fortalecimiento de una GpR en el ámbito estatal. Los cambios en la legislación federal en la materia señalan la obligatoriedad para que todas las autoridades locales transparenten el uso de los recursos públicos e informen sobre los resultados e impactos que las acciones de gobierno tienen sobre el bienestar de la población. El fortalecimiento de las capacidades de gestión en materias financiera, de planeación, así como de evaluación, son aspectos claves para que el gobierno asegure mayor éxito en la creación de valor público y en la satisfacción de las demandas de la población, la cual exige que la prestación de los servicios públicos se lleve a cabo con prontitud, eficacia, eficiencia y transparencia.

En cuanto a la presente administración federal, se reconoce el interés gubernamental por avanzar hacia una gestión para resultados con impacto social. Su institucionalización en el Estado mexicano y en especial en las entidades federativas implicará que la cultura de gestión y la política debe cambiar en México; con lo cual, podría existir una gestión más responsable y que valora la búsqueda del impacto social y con ello del desarrollo.

La introducción del SED y del PbR son aportaciones significativas que contribuirán a aportar elementos que ayuden a los gobiernos a detectar errores en la instrumentación de sus programas y corregir sus políticas en el marco de sus ámbitos de autoridad y en atención a sus esquemas de planeación, considerando la coordinación con las autoridades federales. Estados como Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Querétaro, Yucatán y Zacatecas, entre otros, dan muestra del avance en esta materia. Sin embargo, se ha podido apreciar que se requiere de un enorme esfuerzo que integre no sólo recursos públicos, sino inversión en voluntad, iniciativa, liderazgo político y sobre todo, en el cambio de cultura y de enfoque hacia la creación de resultados.

Con base en esta propuesta, se plantea en las entidades federativas, como primer término, el inicio de una gestión para resultados, factor esencial para el logro de todos los procesos de cambio y modernización estatal. En esta vertiente, la GpR fomenta una cultura organizacional que orienta la gestión a resultados de impacto para la comunidad. De esta manera, la voluntad y visión del servidor público es fundamental para sostener este cambio. En términos del ejercicio presupuestario, el cambio que se propone parte de modificar la distribución de recursos de un modelo incrementalista (tradicional) a uno con orientación a beneficios sociales. Este rediseño se complementará en la medida en que los gobiernos estatales fomenten, como inicio en su gobierno, una gestión orientada a resultados. Por lo tanto, la presupuestación se enlaza con la cultura organizacional y directiva que se establece en un GpR, donde los recursos estatales se ejercen con base en los resultados obtenidos y se distribuyen bajo el mismo criterio. El rediseño debe contemplarse no sólo a nivel estatal sino también municipal. El diagnóstico sobre el estado en que se encuentra el avance del PbR-SED a nivel estatal que lleva a cabo la SHCP con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) puede aportar elementos claros para fortalecer la estrategia de implementación en la vasta geografía nacional.

La esencia principal del SED en un contexto federal son sus componentes de evaluación de programas-políticas públicas y el desempeño de las instituciones. En un contexto estatal, se establece el primer componente como la opción para la entidad federativa en mejorar el desempeño de sus programas públicos mediante diversos elementos científicos. Parte de ello es la naturaleza del cambio, el fomentar un nuevo gobierno estatal con

procesos de planeación-presupuestación y evaluación del desempeño acorde a las nuevas tendencias mundiales y a la participación científica. En este sentido, se abre la posibilidad de un cambio en la manera de ejercer lo público. En otros términos, los elementos metodológicos del SED (MML, MIR) en un nivel estatal, se establecen como la opción para fomentar un rediseño administrativo en busca de resultados, es decir, el diseñar correctamente los programas estatales y sectoriales. Dado el peso específico de los municipios en la asignación y gasto público, este diseño administrativo debe tenerlos en cuenta como una agenda inmediata a ejecutar.