

MÉXICO

Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México

Editores: Pedro Arizti y Manuel Fernando Castro con contribuciones de Ximena Fernández Ordoñez



IEG WORLD BANK | IFC | MIGA
INDEPENDENT EVALUATION GROUP



Las notas compiladas en este libro son parte de la serie denominada "México: La calidad del gasto público" (www.worldbank.org/lacpublicsector) elaborada a pedido del Banco Mundial y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de México.

©2010 Grupo del Banco Mundial
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Teléfono: 202-473-1000
Sitio web: www.worldbank.org

Reservados todos los derechos
Impreso en Washington, DC
Primera Edición, Junio de 2010

Las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas en la presente publicación son las de los autores y no reflejan necesariamente la opinión de los miembros del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial ni de los países representados por éste.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás información de los mapas incluidos en la presente publicación no implican juicio alguno de parte del Banco Mundial acerca de la condición jurídica de cualquier territorio, ni la aprobación o aceptación de esas fronteras.

El material contenido en esta publicación está registrado como propiedad intelectual. Su reproducción o transmisión total o parcial sin la debida autorización puede constituir una violación de la legislación aplicable. El Banco Mundial alienta la difusión de sus publicaciones y, normalmente, autorizará su reproducción sin demora.

Diseño y diagramación del libro: Lillie Fujinaga

CONTENIDOS

- 4 **Abreviaciones**
- 6 **Agradecimientos**
- 7 **Prólogo**
- 8 **Prefacio**
- 11 **Institucionalización de la cultura del desempeño en el sector público: Desarrollo del marco para el presupuesto basado en la información de desempeño**
Nick Manning, Consejero y Ex Gerente, Sector Público y Gobernabilidad, Banco Mundial
Pedro Arizti, Economista, Sector Público y Gobernabilidad, Banco Mundial
- 18 **El Papel de la evaluación en México: Logros, desafíos y oportunidades**
Osvaldo Feinstein, Asesor, Agencia Española de Evaluación
Gonzalo Hemández Licona, Secretario Ejecutivo, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), México
- 23 **La evaluación y la mejora en la cobertura y la calidad de la educación media superior**
Erik Bloom, Economista Senior, Unidad de Desarrollo Humano, Banco Mundial
- 26 **La eficacia en la reducción de la pobreza: La dimensión estatal**
Gladys López-Acevedo, Economista Senior, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Banco Mundial
- 30 **Presupuestación basada en el desempeño en el sector del agua: El caso de Guanajuato**
Gustavo Saltiel, Gerente sectorial para México, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Mundial
- 34 **El sistema de evaluación del desempeño como herramienta para el Congreso en México**
Theo Thomas, Especialista Senior en Sector Público, Banco Mundial
Moisés Alcalde Virgen, Diputado Federal y Presidente del Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, México
- 39 **Definición y uso de indicadores y metas en el presupuesto basado en resultados**
Manuel Fernando Castro, Oficial Senior de Evaluación, Grupo de Evaluación Independiente (IEG), Banco Mundial
Ricardo Miranda Burgos, Director General Adjunto de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria, Subsecretaría de Egresos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), México
- 44 **Mejorando el desempeño del presupuesto: Políticas públicas de nutrición basadas en la evidencia**
Gladys López-Acevedo, Economista Senior, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Banco Mundial
Ricardo Mújica Rosales, Director General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), México
- 49 **Armonización Contable**
Manuel Vargas, Especialista Senior en Gestión Financiera, Unidad de Gestión Financiera, Banco Mundial
Emilio Pineda, Director General Adjunto, Unidad de Coordinación de Entidades Federativas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), México
- 54 **La experiencia del Estado de Querétaro en la implementación del presupuesto basado en resultados**
María Guadalupe Toscano Nicolás, Especialista en Gestión del Sector Público, Banco Mundial.
Enrique Abedrop Rodríguez, Secretario Técnico de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Querétaro, México
- 59 **Hacia un Sistema de Monitoreo y Evaluación Basado en Resultados en la Secretaría de Desarrollo Social**
Gerardo Franco, Ex Director General Adjunto de Monitoreo de los Programas Sociales, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), México
Ximena Fernández Ordoñez, Grupo de Evaluación Independiente (IEG), Banco Mundial

ABREVIACIONES

ABC	Costeo Basado en Actividades (Activity Based Costing)
ABG	Agenda de Buen Gobierno
APF	Administración Pública Federal
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
CBO	Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos (Congressional Budget Office of the United States)
CEAG	Comisión Estatal del Agua de Guanajuato
CEFP	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CREMA	Claro, Relevante, Económico, Monitoreable, Adecuado
DBO	Demanda Bioquímica de Oxígeno
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
EXCALE	Exámenes de la Calidad y Logro Educativo
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (Food and Agriculture Organization)
FMI	Fondo Monetario Internacional
IEG	Grupo de Evaluación Independiente (Independent Evaluation Group)
IFMIS	Sistemas Integrados de Información sobre Gestión Financiera (Integrated Financial Management Information Systems)
IFRS	Normas Internacionales de Reporte Financiero (International Financial Reporting Standards)
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
IINTOSAI	Organización Internacional de las Instituciones de Auditoría Superior (International Organization of the Superior Audit Institutions)
ISSSTE	Instituto de Seguridad y de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IWRM	Administración Integrada de los Recursos del Agua (Integrated Water Resource Management)
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LICONSA	Programa para el Abasto Social de Leche
M&E	Monitoreo y Evaluación
MEFP	Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
NIIF	Norma Internacional de Información Financiera
OBA	Ayuda Basada en Productos (Output-based Aid)
OBD	Desembolso Basado en Productos (Output-based Disbursement)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMB	Oficina de Presupuesto de los Estados Unidos (Office of Management and Budget)

OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAL	Programa de Apoyo Alimentario
PBI	Producto Bruto Interno
PBR	Presupuesto Basado en Resultados
PISA	Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (Program for International Student Assessments)
PND	Plan Nacional de Desarrollo
Progesa	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PROMAP	Programa para la Modernización de la Administración Pública
PSA	Acuerdos de Servicio Público del Reino Unido (Public Service Agreements)
SCN	Sistema de Cuentas Nacionales
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMS	Subsecretaría de Educación Media Superior
SEP	Secretaría de Educación Pública
SESEQ	Servicios de Salud del Estado de Querétaro
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SMART	Específico, Cuantificable, Alcanzable, Relevante, Susceptible de monitorear (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Trackable)
SNB	Sistema Nacional de Bachillerato
SPF	Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Querétaro
SSA	Secretaría de Salud
TIMSS	Estudio sobre tendencias en Matemáticas y Ciencias (Trends in International Mathematics and Science Study)



AGRADECIMIENTOS

Las notas compiladas en este libro son parte de la serie denominada "México: La calidad del gasto público" (www.worldbank.org/lacpublicsector) elaborada a pedido del Banco Mundial y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de México. Mucho del trabajo reflejado en estas notas es el producto de la colaboración entre Banco Mundial y el Gobierno Mexicano durante los últimos 5 años.

La coordinación y la edición de la serie estuvieron a cargo de Pedro Arizti de la unidad de Sector Público y Gobernabilidad en la Región de América Latina del Banco Mundial. La edición y producción de este libro estuvieron a cargo de Pedro Arizti y de Manuel Fernando Castro de *Independent Evaluation Group* (Grupo de Evaluación Independiente; IEG), con el apoyo técnico de Ximena Fernández Ordoñez (IEG), así como el apoyo general de IEG, la Oficina de del Banco Mundial en México y la SHCP. Se agradecen ampliamente las contribuciones editoriales de Patricia Rogers y Heather Dittbrenner.

Queremos expresar nuestro especial agradeciendo a Roby Senderowitsch, quien contribuyó con el lanzamiento de la serie notas. Queremos también reconocer el apoyo técnico de María Guadalupe Toscano Nicolás y Daniela Felman, así como el apoyo logístico y administrativo que brindaron Erika Vargas, Arianne Wessal, Karla López, y María Gabriela Padrino.

Cada nota figura con el nombre de su autor original: Nick Manning, Pedro Arizti, Osvaldo Feinstein, Gonzalo Hernández Licona, Erik Bloom, Gladys López-Acevedo, Gustavo Saltiel, Theo Thomas, Moisés Alcalde Virgen, Manuel Fernando Castro, Ricardo Miranda Burgos, Ricardo Mújica Rosales, Manuel Vargas, Emilio Pineda, María Guadalupe Toscano Nicolás, Enrique Abedrop Rodríguez, Gerardo Franco y Ximena Fernández Ordoñez.

PRÓLOGO

En los últimos años se ha observado un creciente interés por la calidad del gasto público – y se ha dado también un marcado énfasis a la “agenda de resultados” en las discusiones sobre el desarrollo y el buen gobierno. Las preocupaciones acerca de cómo se lleva a cabo la gestión del sector público se relacionan cada vez más con la pregunta empírica “¿qué resultados está produciendo el sector público?”. Este cambio puede observarse sobre todo en las reformas presupuestarias y del sector público llevadas a cabo en varios países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

En América Latina, México ha estado a la vanguardia de este movimiento de reformas. A partir de 1997, durante la transición hacia la democracia, surgió un amplio consenso en torno a la necesidad de mejorar la transparencia, la eficiencia y la rendición de cuentas en la administración pública. Desde entonces, los gobiernos han logrado configurar un ambiente institucional favorable a la medición del desempeño y la gestión basada en resultados dentro de los organismos estatales. Ello ha dado lugar a un cambio progresivo en la percepción pública mexicana sobre el Gobierno – el cual se ve cada vez más obligado a afianzar su legitimidad a través de los resultados obtenidos; como contrapeso efectivo a las habituales preocupaciones sobre el destino de los fondos públicos o las personas que emplea el Estado.

Esta publicación compila una serie de notas técnicas que resumen la historia de la gestión basada en los resultados, las reformas presupuestarias y las nuevas prácticas en diferentes niveles del gobierno mexicano durante los últimos 10 años. Cada una de las notas puede leerse independiente como un documento auto contenido, pero juntas proporcionan una panorámica global de los avances del país hacia un gasto público de mejor calidad. El hilo conductor del análisis es la creciente capacidad de los funcionarios y organismos estatales mexicanos para generar, recopilar, difundir y utilizar información del desempeño de los programas públicos a nivel nacional, provincial, sectorial y municipal. Las lecciones de esta experiencia pueden resultar útiles para muchos otros países que enfrentan el reto de mejorar la efectividad del gasto público.

Las notas documentan el liderazgo asumido en las reformas de la gestión basada en los resultados, por el Congreso, la Presidencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y varias otras secretarías. En ese sentido, sus contenidos dan cuenta de la medida en que estos organismos han allanado el camino para la institucionalización de importantes reformas, mediante disposiciones normativas y a través de la introducción de nuevas prácticas de gestión de gobierno que favorecen una orientación a los resultados cada vez más sólida.

La compilación también demuestra que, en muchos aspectos, el proceso dista mucho de haber concluido y destaca una serie de importantes desafíos que México aún tiene por delante.

Cabe destacar el alto grado de innovación exitosa en buena parte de las experiencias que aquí se documentan. Sin embargo, se identifican también grandes oportunidades para el intercambio de conocimiento entre los organismos federales, y entre el gobierno federal y las entidades sub nacionales. Los buenos resultados obtenidos hasta el momento y el fuerte compromiso de los funcionarios de gobierno en todos los niveles constituyen una base sólida para que México pueda seguir avanzando. El Banco Mundial espera seguir respaldando los esfuerzos del país para mejorar la calidad del gasto público.

Nick Manning, Consejero y Ex Gerente, Sector Público y Gobernabilidad, Banco Mundial

PREFACIO

Este libro que me honro en prologar, publicado con el cuidado editorial que caracteriza a las obras del Banco Mundial, refleja el esfuerzo por institucionalizar la cultura del desempeño en el sector público mexicano, entre otras cosas mediante el desarrollo del marco para el presupuesto basado en la información del desempeño.

El trabajo también aborda los logros, desafíos y oportunidades para mejorar la calidad del gasto público mediante la identificación de enfoques de evaluación y monitoreo que permitan obtener mejores resultados y puedan ser reproducidos o ampliados; los esfuerzos sectoriales por mejorar el desempeño de los programas públicos prioritarios; la utilización de la información de los resultados logrados con el gasto público por parte del Congreso de la Unión durante el ciclo presupuestario; la implementación del presupuesto basado en resultados en las entidades federativas y la armonización contable de los tres órdenes de gobierno como elementos sustantivos de una reforma integral. Cada vez más, como se afirma en la publicación, la rendición de cuentas centra su atención en la consecución de resultados más que en el mero cumplimiento de normas y procedimientos. En este contexto, el gobierno de México ha impulsado con decisión el presupuesto y la gestión basada en resultados, con base en un nuevo marco legal para tal efecto.

En México, desde 2006 se pusieron en marcha trascendentales reformas, que adquirieron el rango constitucional, con el fin de asegurar que el uso de los recursos públicos en todos los órdenes de gobierno se realizara con criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas. Estas reformas han complementado otros elementos de la política económica para enfrentar, desde una posición de mayor fortaleza institucional, los diversos retos estructurales que afronta la economía nacional, tales como mejorar la tasa de crecimiento, identificar fuentes de financiamiento adicionales, mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público y mejorar la rendición de cuentas y el control del gasto.

Hoy día, el país se encuentra en una posición de mayor fortaleza para impulsar una economía pública orientada a la provisión de bienes y servicios públicos de calidad, con una significativa tendencia para reducir el gasto administrativo redundante; una economía pública que promueva el desarrollo económico y social, y que sobre todo, esté orientada a generar un mayor impacto de la acción del gobierno en el bienestar de la población. Además de las reformas normativas, el proceso llevado a cabo ha precisado fortalecer el marco normativo para dar cauce institucional a la cultura de la evaluación del desempeño en la Administración Pública Federal (APF), adecuar el marco programático y presupuestario para mejorar la asignación del gasto público, construir el sistema para el monitoreo y la evaluación de los programas presupuestarios, y desarrollar los instrumentos para la formación de los recursos humanos que exige la cultura del desempeño. En el contexto de las reformas llevadas a cabo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006 (LFPRH) ha contribuido a fortalecer el marco presupuestario con reglas de presupuesto balanceado, procesos confiables de estructuración y aprobación del presupuesto federal, procedimientos para la evaluación ex ante de los proyectos de inversión, el establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y la inclusión de indicadores de desempeño en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Estos aspectos, junto a la introducción de lineamientos de evaluación, han impulsado vigorosamente la cultura de evaluación del gasto público, sumando a México al grupo de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que han elegido la evaluación del desempeño del gasto público como un elemento del desarrollo.

La Reforma Hacendaria de 2007, propuesta por el Presidente de la República y aprobada por el Congreso de la Unión, ha procurado mejorar la recaudación tributaria y mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, estableciendo para ello el marco de referencia para los sistemas de presupuesto y gestión por desempeño. La reforma también ha impulsado el federalismo fiscal y dispone la evaluación y la auditoría de los recursos federales transferidos hacia las entidades federativas y los municipios como elemento esencial de buen gobierno.

El SED actúa como un elemento de política pública que posibilita la vinculación entre la planeación, la programación, la presupuestación, el ejercicio, el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas. Con ello, se asegura que la información sobre el desempeño sea utilizada en la toma de decisiones a lo largo del ciclo programático presupuestario. Con el fin de lograr una mayor vinculación entre estos elementos, se han emitido lineamientos que han dado pauta a una nueva clasificación presupuestaria por programa con la cual se apoya decididamente la aplicación del Presupuesto Basado en Resultados (PBR)-SED. La adecuación de la estructura programática para facilitar dicha alineación de los programas federales con los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la APF, y por tanto, con los objetivos del Plan Nacional

de Desarrollo 2007-2012 y de los programas que se derivan es sin duda uno de los principales cambios introducidos al proceso presupuestario.

La publicación da cuenta de cómo México ha venido incorporando la utilización de indicadores del desempeño en el presupuesto. En 2007 se procedió de manera sistemática para que los programas federales incorporaran de manera homogénea criterios para la definición de indicadores y metas. Este propósito ha exigido un gran esfuerzo en términos de coordinación inter-gubernamental, en el cual ha sido posible avanzar gracias a la participación de las dependencias y entidades de la APF y al apoyo del Congreso. Con base en la nueva estructura programática, las dependencias y entidades de la APF incorporaron Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) en los programas presupuestarios. Ello ha permitido focalizar el análisis, seguimiento y evaluación del gasto asignado.

Las matrices han sido sometidas a un proceso de mejora gradual lo que ha hecho posible que los programas presupuestarios estratégicos del Ejecutivo Federal cuenten con indicadores representativos de su desempeño. Esta mejora continua propicia una mejor asignación y reasignación presupuestaria en atención al Plan Nacional de Desarrollo.

Las reformas emprendidas han permitido dar un enfoque común a la evaluación. En marzo de 2007, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, emitieron los lineamientos generales para la evaluación de los programas federales con los cuales se introdujo un lenguaje común en la APF y seis diferentes tipos de evaluación del desempeño con el fin de medir los resultados de políticas, programas e instituciones. Cabe destacar que las reformas en materia de gasto público y fiscalización, que se elevaron a rango constitucional, también han tenido impacto a nivel estatal y municipal.

La introducción del PBR-SED en la APF, ha impulsado a diversas entidades federativas a instituir reformas al marco jurídico estatal en materia de presupuesto, gasto y contabilidad, destacando al respecto los avances logrados en Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, Michoacán, Tabasco, Tamaulipas, y Yucatán, entre otros.

Se destaca, en particular el caso del estado de Querétaro, en el cual con el apoyo del Banco Mundial se realizaron esfuerzos de reforma con un enfoque amplio y de largo plazo que incluye el desarrollo de capacidades básicas, incentivos, arreglos institucionales y normativos en áreas claves de la administración estatal, particularmente, en la planeación estratégica, la formulación de metas e indicadores y la evaluación de resultados.

La implantación en los gobiernos locales de metodologías que permitan medir los resultados de la aplicación de los recursos públicos con base en indicadores estratégicos y de gestión se fortalecerá durante 2010, en virtud de la Ley General de Contabilidad Gubernamental con la cual se logrará la armonización contable entre los tres órdenes de gobierno y la medición del avance físico-financiero de los recursos públicos federales con base en indicadores. Esta ley promueve la rendición de cuentas y el aumento en la supervisión de los fondos federales por medio de la armonización de los códigos contables, introduciendo además la contabilidad por devengados a todos los niveles de gobierno. Los gobiernos estatales y los municipios tendrán que implementar estos cambios a más tardar en 2012.

Con la reforma a la Constitución en materia de gasto público y fiscalización, la expedición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), y las subsecuentes reformas a dicha ley en materia del PBR-SED, quedó establecido el marco institucional para brindar mayor certidumbre jurídica y económica, así como transparencia al proceso presupuestario en su conjunto. Ello permite afirmar que se camina en la dirección correcta para la institucionalización de la cultura del desempeño del gasto público en nuestro país.

La relevancia de todos estos propósitos se expresa en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012 (PRONA-FIDE), en el que se establece como uno de los objetivos de la política fiscal, el mejoramiento de la asignación y ejecución del gasto, mediante la evaluación de resultados y una mayor transparencia y rendición de cuentas. En suma, las recientes reformas en materia de presupuesto por resultados y fiscalización sientan las bases para que el manejo de los recursos públicos por parte de todos los niveles de gobierno se realice de manera eficiente, eficaz, transparente y con honradez, para que los recursos se asignen en función de las prioridades y de acuerdo a los resultados obtenidos en los diversos programas, así como para rendir cuentas a los ciudadanos sobre el uso que se ha dado a los recursos que han aportado a través del pago de sus impuestos y sobre los resultados que se han alcanzado con los mismos.

Fundamental en la implantación del PBR-SED ha sido la formación y la capacitación de servidores públicos de las dependencias y entidades lo cual ha sido posible mediante un ambicioso programa de capacitación dirigido a quienes tienen bajo su responsabilidad y competencia las funciones y actividades relacionadas con la coordinación y operación de los programas.

La implantación del SED concluyó en 2008 con el establecimiento de los principios, conceptos, metodologías, lineamientos, procedimien-

tos y sistemas informáticos que sustentan su operación. Su adopción como una práctica común en la APF requerirá de un proceso gradual, progresivo y sistemático de aprendizaje y mejora continua, que permita que la evaluación del desempeño logre arraigarse en la APF. Ello demanda consolidar el PBR-SED en las dependencias y entidades, ampliando su aplicación y mejorando la calidad de la información. Pero no sólo la APF se beneficiará con la implantación del PBR-SED. Como sugiere la publicación, la iniciativa orientada a la preparación del presupuesto de egresos con base en información del desempeño de programas presupuestarios ofrece al Congreso de la Unión grandes oportunidades para acrecentar sus funciones normativas y de supervisión. La mejora en la calidad de las MIR y de las evaluaciones y su integración al ciclo programático presupuestario coadyuva a este propósito.

Las reformas realizadas fortalecen sin duda la vida democrática de nuestro país al cambiar el enfoque del presupuesto hacia los resultados y al procurar una mejor fiscalización y la rendición de cuentas hacia la ciudadanía, y promover un federalismo responsable en el manejo de los recursos públicos. El objetivo final es beneficiar a los mexicanos con programas y presupuestos que efectivamente den resultados, primordialmente para los programas que producen bienes y prestan servicios públicos; promueven y fomentan a los sectores social y económico; regulan y supervisan las actividades económicas y, planean, formulan, implementan, dan seguimiento y evalúan las políticas públicas.

Dionisio Pérez Jácome Friscione, Sub-Secretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CULTURA DEL DESEMPEÑO EN EL SECTOR PÚBLICO:

Desarrollo del marco para el presupuesto basado en la información de desempeño

Nick Manning, Consejero y Ex Gerente, Sector Público y Gobernabilidad, Banco Mundial

Pedro Arizti, Economista, Sector Público y Gobernabilidad, Banco Mundial

En años recientes, las reformas presupuestarias llevadas a cabo por las administraciones públicas han puesto un marcado énfasis en la obtención de resultados y muchos países han introducido técnicas para el presupuesto basado en la información de desempeño. Utilizando información de desempeño sobre agencias y programas, el presupuesto basado en información de desempeño vincula de manera flexible esta información con la asignación de recursos. En esta nota se presentan algunas de las características principales del presupuesto basado en información de desempeño, incluyendo su uso por los principales actores, así como sus fundamentos técnicos.

El presupuesto basado en información de desempeño: Un desarrollo notable

Cada vez más, la rendición de cuentas del sector público centra su atención en la obtención de resultados más que en el exclusivo cumplimiento de normas y procedimientos. La generación y utilización de información de desempeño en la administración pública es esencial a fin de aumentar la responsabilidad de los actores y mejorar la toma de decisiones respecto al uso del dinero público. La forma en que se hacen las cosas pierde importancia relativa respecto a lo que se logra: un cambio fundamental que afecta, en última instancia, a todos los aspectos del ciclo presupuestario.

Tradicionalmente, los países latinoamericanos (siendo México un buen ejemplo) han operado de manera sub-óptima, caracterizada ésta por bajos niveles de tributación, de gasto y de calidad en la provisión de los servicios públicos. Los mecanismos de rendición de cuentas y de generación y uso de información de desempeño también han sido débiles, y el público ha tendido a ver con escepticismo la eficacia y eficiencia general del sector público. La institucionalización del uso de información de desempeño por parte de los encargados de tomar decisiones en la administración pública puede romper este círculo vicioso.

La información de desempeño puede influir la toma de decisiones en la planeación o administración de varias maneras. Las decisiones pueden estar *directamente vinculadas* con las medidas del desempeño, es decir, la medición conduce de manera directa hacia la toma de decisiones jugando las demás fuentes de información un papel insignificante. Si las decisiones se toman de manera informada, de acuerdo con la información de desempeño, la vinculación es indirecta y flexible siendo la medición de desempeño es una

fuerza más de información que debe ser incorporada a las demás. Otra dimensión viene dada por la medida en la que se formaliza el uso de la información de desempeño; puede institucionalizarse, es decir, basada en normas y procedimientos, y usarse en forma sistemática y automática o más bien, puede particularizarse a cada caso, es decir, usarse en forma ad hoc, oportunista y no continua.

Tipos de presupuesto basado en resultados

La matriz de la Tabla I muestra los modelos más comunes del uso de la información de desempeño en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de acuerdo a dos dimensiones (la clasificación se extrajo de la terminología de la OCDE¹)

¹ Para obtener más información general sobre la temática consulte "Issues in Output Measurement for Government at a Glance", Dooren, Wouter Van, Nick Manning, Jana Malinska, Dirk-Jan Kraan, Miekatrien Sterck, y Geert Bouckaert, Documento Técnico OECD GOV 2 ([http://www.oecd.org/olis/2006doc.nsf/LinkTo/NT00003F02/\\$FILE/JT03215908.PDF](http://www.oecd.org/olis/2006doc.nsf/LinkTo/NT00003F02/$FILE/JT03215908.PDF)), París, 2006; Ketelaar, Anne, Nick Manning, and Edouard Turkisch, Performance-Based Arrangements for Senior Civil Servants - OECD Experiences (Documento de Trabajo del Consejo de Gobierno de la OCDE), París, 2007; Kraan, Dirk-Jan, Programme Budgeting in OECD Countries, Publicación sobre la Presupuestación de la OCDE (Journal on Budgeting (próximamente)); OCDE, Performance Budgeting in OECD Countries, París, 2007; Marc Robinson and Jim Brumby, Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature, Documento de Trabajo del FMI, WP/05/210, IMF, Nov 2005.

El método directo/fórmula se utiliza en raras ocasiones como cuando existe una demanda continua suficiente por un servicio para garantizar que sea poco probable que las variaciones relacionadas con el desempeño en las asignaciones presupuestarias conduzcan a su cierre, lo que políticamente es difícil. Con frecuencia, la retórica del presupuesto basado en el desempeño aspira a este uso, impulsada por la idea de que los objetivos del rendimiento siempre pueden conducir hacia la asignación de los recursos. En la práctica, es poco probable que este uso tenga éxito, debido a varias razones: muchos objetivos gubernamentales (por ejemplo, la política exterior o la defensa) no son mensurables en términos de su producción; la lógica de disminuir el financiamiento para programas cuyo desempeño es pobre pero que son políticamente importantes es perjudicial y, en la medida en que las mediciones afecten directamente a los recursos reales, se crean fuertes incentivos para la manipulación. Algunos ejemplos del uso de este método son los fondos asignados en Dinamarca para las escuelas y universidades técnicas; el sistema de vouchers educativos en Chile y los fondos per cápita para clínicas locales, y la educación universitaria y ocupacional de Finlandia.

En el **uso presentacional**, la información sobre el desempeño (objetivos, resultados), se presenta como antecedente en los documentos presupuestarios para la rendición de cuentas. Sirve como herramienta de análisis para el gobierno, el legislativo y los ciudadanos, y no tiene implicaciones en la asignación de recursos. Tiende a encontrarse en ambientes que imponen un alto grado de responsabilidad social sobre los actores. Por ejemplo, en Dinamarca y Suecia, los ministerios pueden presentar información de desempeño en las negociaciones presupuestarias, pero no existe la expectativa de una relación formal entre los indicadores y la asignación de recursos.

El presupuesto basado en la información de desempeño es el uso más común de la información de desempeño en todos los aspectos del proceso presupuestario. Los ejemplos de formulación del presupuesto incluyen a la mayor parte de los países de la OCDE, que requieren la presentación de objetivos del desempeño y la información del desempeño anterior durante la preparación del presupuesto, aunque en pocos casos es el único factor predominante al preparar las estimaciones presupuestales. Ejemplos de países que utilizan la formulación de presupuesto son Australia, Canadá y el Reino Unido, en donde se debe presentar la información sobre el desempeño, pero se toma en consideración junto con otras

fuentes de información al revisar la efectividad del ejercicio del presupuesto. La siguiente parte de esta nota analiza con mayor detalle este tipo de uso.

El presupuesto basado en la información del desempeño

Se entiende al presupuesto basado en la información de desempeño como el uso adecuado de la información por parte de los actores más importantes en cada fase del ciclo presupuestario, a fin de tomar decisiones relativas a la asignación de recursos de manera informada y mejorar la eficiencia en el uso de los insumos. “*Basado en la información de desempeño*” implica que se institucionaliza el uso de esta información, y que la vinculación con la toma de decisiones es indirecta y flexible. El *objetivo general* del presupuesto basado en la información de desempeño es mejorar la calidad del gasto público, congruente con los objetivos políticos y sociales, y mejorar la eficiencia en su uso. El objetivo intermedio es poner la información del desempeño a disposición de los encargados de tomar las decisiones a fin de que puedan utilizarla (junto con otras fuentes de información como la experiencia, la información cualitativa, y las prioridades políticas) en las acciones tanto de planeación como gerenciales.

Fundamentos técnicos del presupuesto basado en la información de desempeño

Tabla 1. Categorías en el Presupuesto por Desempeño		
Grado de institucionalización	Relación con la toma de decisiones	
	Rígido	Flexible
Institucionalizado	Método directo/fórmula	Presupuesto basado en información de desempeño
Particularizado (Ad hoc)	—	Uso presentacional

Arrangements for Senior Civil Servants – OECD Experiences (OECD Governance Working Paper), Paris, 2007; Kraan, Dirk-Jan, *Programme Budgeting in OECD Countries*, OECD Journal on Budgeting (forthcoming); OECD, *Performance Budgeting in OECD Countries*, Paris, 2007; Marc Robinson and Jim Brumby, *Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature*, IMF Working Paper, WWP/05/210, IMF Nov 2005.

Cuadro I. Definición y tipología de desempeño

El término desempeño se utiliza de dos formas. En general, se utiliza para expresar que los logros importan tanto como la probidad y eficiencia en el uso de los recursos, que existe un estándar que se espera que tanto administradores como agencias lleguen a alcanzar, y que las mejoras gerenciales serán dirigidas hacia ese fin. También se puede utilizar para hacer referencia a todos los aspectos que van más allá de insumos, como productos (output), resultados (outcome), y en algunas circunstancias, los acuerdos y procesos gerenciales.

Las típicas medidas del desempeño incluyen los productos y servicios entregados, y su calidad, la eficiencia (costo sobre producto), la productividad (producto sobre insumo) y los objetivos de la política alcanzados, o los resultados. Las medidas sobre resultados pueden ser intermedias (consecuencias directas del producto) y finales (atribuibles en forma considerable al producto). Otras medidas del desempeño incluyen la efectividad (contribución del producto al resultado deseado) y la relación costo-efectividad (costo sobre resultado). Las medidas basadas en resultados son medidas válidas para el desempeño únicamente en la medida en que exista una clara relación causal entre los resultados del individuo o la agencia y las medidas.

En general, el desarrollo del presupuesto organizado por programas es visto como precursor del uso efectivo de la información de desempeño en el proceso presupuestario. Sin embargo, es importante ser realista al introducir esta estructura para el presupuesto. En muchos casos, el 'programa' es sinónimo, esencialmente, del trabajo de un ministerio o de un departamento, que no se puede describir de manera significativa en términos de los resultados específicos (por ejemplo, política exterior). La introducción del presupuesto organizado por programas implica: (a) estructurar las acciones administrativas en términos de los programas, y diseñar una estructura de programa para el presupuesto (o partes de éste), y (b) cambiar la naturaleza de los controles de insumos, con cierto aumento en la diferenciación entre las personas que se encargan de formular las políticas y las unidades que prestan los servicios, y cierta autonomía gerencial para los agentes que se encargan de su ejecución. En general, este último punto se aborda al (a) establecer un consenso en relación al uso de la información de desempeño en el presupuesto y los estimados plurianuales, y los marcos fiscales, (b) introducir mecanismos formales que garanticen que la rendición de cuentas se base en los resultados de los programas; y (c) conservar o fortalecer la autoridad financiera y de rendición de cuentas al nivel de la agencia para garantizar que los presupuestos sean ejercidos más efectivamente, controlando ya sea el exceso o el déficit en los gastos. Con frecuencia, esto implica cambiar la

naturaleza del control, pasando de controles centralizados sobre partidas presupuestarias detalladas al control de los programas, con nuevas normas que rijan los gastos administrativos (por ejemplo, salarios y costos de mantenimiento).

Otro fundamento crítico es la introducción de sistemas *integrados de información* sobre gestión financiera (*IFMIS*), incluyendo la adquisición pública de bienes y servicios, la tesorería y la rendición de cuenta pública. Los *IFMIS* son esenciales en todas las etapas del ciclo presupuestario para apoyar y mejorar el presupuesto basado en desempeño:

- **Formulación del presupuesto.** Para efectos de la planeación, es esencial cuantificar el costo de producir resultados. Se necesitan los costos de producción de resultados del año anterior para la planeación, debido a que la negociación del presupuesto se lleva a cabo utilizando costos y resultados.
- **Ejercicio del presupuesto.** Durante la implementación, los administradores necesitan llevar la cuenta de los gastos reales del programa. Cuando el presupuesto no se integra con la adquisición pública de bienes y servicios y la tesorería; ni los funcionarios encargados de preparar el presupuesto ni los administradores de los programas cuentan con cifras confiables sobre los gastos para comparar el ejercicio presupuestario y, por ejemplo, los resultados físicos del proyecto.
- **Auditoría y evaluación presupuestaria.** La presentación lenta o tardía de la cuenta pública impide evaluar oportunamente los gastos.

Un tercer fundamento importante es el papel de la institución de auditoría superior. La institución de auditoría superior debe poder realizar auditorías de desempeño; entre otras cosas, debe contar con la debida base legal, y con una inversión apropiada en recursos humanos calificados. La auditoría de desempeño requiere de habilidades y competencias que se relacionan más frecuentemente con la asesoría de gestión que con la auditoría tradicional legal y contable.

Calidad de la información de desempeño

En última instancia, la calidad de la información de desempeño depende de la fortaleza del sistema de planeación e información de los ministerios sectoriales. Sin embargo, ciertos controles externos son fundamentales. Los sistemas de información financiera, con sus sistemas internos de control y sus sistemas de auditorías internas y

externas, luchan contra la tergiversación de información. De modo similar, se deben utilizar los sistemas de gestión y de calidad para revisar la información de desempeño. Las auditorías de calidad y los sistemas que los generan pueden ayudar a evitar la pérdida de calidad en los datos, y dichas auditoría pueden ser llevadas a cabo por las oficinas de estadística y los organismos de auditoría. Como ejemplo, en el Reino Unido, la mayor parte de los indicadores del *Sistema de Public Sector Agreements del Reino Unido* (Acuerdo del Servicio Público) son recopilados por los mismos departamentos y agencias. Las estadísticas declaradas como válidas por parte de la Oficina del Jefe Nacional de Estadística y la Comisión de Estadísticas, reciben la clasificación de Estadística Nacional. La Oficina Nacional de Auditoría de Australia no emite opiniones sobre la información no financiera del informe anual, pero audita la calidad de los sistemas que evalúan el desempeño dentro de su mandato para analizar la relación entre valor agregado y costo.

Cómo administrar el cambio

La introducción del presupuesto basado en la información de desempeño depende de aspectos políticos tanto como de aspectos puramente técnicos. En este contexto, existen tres cuestiones clave.

- Primero, debe existir una agencia que cuente con la facultad y la capacidad de supervisar el proceso de toma de decisiones de los actores más importantes a lo largo del ciclo presupuestario. Con frecuencia, dicha situación se encuentra en países unitarios, parlamentarios.
- Una segunda consideración es la cantidad de pre-asignaciones que caracterizan al presupuesto, y que restringen la flexibilidad para replantear prioridades presupuestarias durante su formulación.
- En tercer lugar, es difícil introducir el presupuesto basado en la información de desempeño cuando rigideces políticas y de otra naturaleza, determinan el uso de insumos financieros, restringiendo la capacidad de ofrecer incentivos de desempeño durante la ejecución del presupuesto.

El contexto mexicano

En México, los esfuerzos de las administraciones previas para introducir información sobre resultados y desempeño como parte del proceso presupuestario no han logrado lo que se esperaba. La administración pública en México aún tiene obstáculos que limitan el uso de información pertinente, oportuna y de calidad en la toma de decisiones gerenciales. Las instituciones de la Administración Pública Federal son gestionadas principalmente por procesos, y cuentan con pocos estándares acordados como para permitirles contar con referencias sobre el desempeño tanto de las instituciones como de sus programas. La proliferación de informes, con información fragmentada y duplicada, ha resultado en que la información esté devaluada para la toma de decisiones. Los sistemas para administrar las finanzas públicas tienen múltiples plataformas de información y bases de datos, y no existe una supervisión en tiempo real sobre el ejercicio del gasto público que abarque desde el compromiso al pago pasando por el devengado; las prácticas internacionales sobre los informes contables y financieros se aplican únicamente en forma parcial. Finalmente, el proceso presupuestario continúa siendo dominado por un fuerte formalismo, y está definido por una rigidez que evita que las personas que se encargan de formular las políticas introduzcan reasignaciones considerables basadas en el desempeño. Además de estas limitaciones para formular el presupuesto, no se utiliza la información de desempeño durante la ejecución del presupuesto, donde pudiera tener un mayor impacto.

Sin embargo, respondiendo a las fuertes exigencias internas y externas, el Gobierno mexicano ha avanzado considerablemente en la introducción e implementación del presupuesto y la gestión basados en resultados. Esta iniciativa se afianza en un nuevo marco legal establecido por el Sistema de Evaluación del Desempeño, o SED, que proporciona datos sobre el desempeño tanto de los programas como de las organizaciones públicas a lo largo del ciclo presupuestario. Este marco legal abarca los diferentes niveles del Gobierno: federal, estatal y municipal, y ya ha comenzado a fraguarse gracias a una robusta estructura institucional que sienta las bases del cambio hacia una cultura de gestión ligada al desempeño.

Actualmente, el reto para la administración pública, y para el país en su totalidad, es la implementación de un proceso que no tiene vuelta atrás. Aun cuando la mayor parte de lo que prevé el marco legal no ha sido todavía implementado, existen varios logros que apuntan en la dirección correcta, como la institucionalización del proceso de evaluación y la creación del Consejo Nacional de

Evaluación (CONEVAL). También tiene importancia la creación de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación Social de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). La suma de esfuerzos e iniciativas podrían constituir el sistema nacional de seguimiento y evaluación. Finalmente, la nueva iniciativa de la Auditoría Superior de la Federación en la elaboración de las auditorías al desempeño es muy esperanzadora.

INSTITUCIONALIZACIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL SECTOR PÚBLICO, DESARROLLO DEL MARCO PARA EL PRESUPUESTO BASADO EN DESEMPEÑO, USO RELATIVO A LA ILUSTRACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE DESEMPEÑO: PUNTOS RESPECTO DE ACTORES Y DECISIONES EN EL CICLO PRESUPUESTARIO

Puntos de decisión/uso de la información	
Usuario	Tipo de información de desempeño
Presidencia	Si los objetivos establecidos para las Secretarías/ Ministerios, agencias, y/o programas se han alcanzado. Grado en el cual los objetivos estipulados en el Plan Nacional de Desarrollo (o el plan gubernamental) están siendo alcanzados
Agencia encargada de la planeación	Si se han alcanzado los objetivos establecidos para los programas, especialmente los relacionados con la inversión pública. Grado en el cual los objetivos estipulados en el Plan Nacional de Desarrollo (o plan gubernamental) han sido alcanzados
Ministerio / Secretaría de Finanzas / Hacienda	Si los objetivos establecidos para Secretarías/ Ministerios sectoriales, agencias, y/o programas se han alcanzado. El grado de seguimiento de los sistemas de gestión y control dirigidos centralmente.
Ministerios / Secretarías sectoriales	Si los objetivos establecidos para los programas o agencias han sido alcanzados. Si las Secretarías/Ministerios están recopilando datos e informando sobre el desempeño de acuerdo a las especificaciones.
En la auditoría y evaluación	Durante la ejecución del presupuesto De uso particularmente importante cuando existen acuerdos de desempeño entre el Presidente y las Secretarías/ Ministerios sectoriales. La información sobre el desempeño puede incluirse en la cuenta pública anual presentada ante el Congreso al final del ejercicio fiscal. Consulte la formulación del presupuesto (en este renglón de la tabla).
En la aprobación del presupuesto	Resultados demostrables son insumos clave durante las negociaciones para garantizar la aprobación del presupuesto por parte del Congreso Resultados demostrables son insumos clave durante las negociaciones para garantizar la aprobación del presupuesto por parte del Congreso
Durante la formulación del presupuesto	Los indicadores del desempeño se pueden utilizar para apoyar acciones políticas relacionadas con el cierre o cambio de grandes programas / políticas. Se puede utilizar la información del desempeño sobre los resultados, flexiblemente, en la negociación entre la agencia encargada de la planeación y las Secretarías/Ministerios sectoriales.
En la información de desempeño	Se puede utilizar la información de desempeño, flexiblemente, en la negociación con el comité presupuestario del Congreso. Se puede utilizar la información de desempeño, flexiblemente, en la negociación con el comité presupuestario del Congreso.
En la información de desempeño	Se puede utilizar la información de desempeño, flexiblemente, en la negociación con el comité presupuestario del Congreso. De uso particularmente importante cuando existen acuerdos de desempeño con el Ministerio/Secretaría de Finanzas/Hacienda. También utilizado en el contexto de acuerdos de tipo proveedor-abastecedor o acuerdos con desembolsos contra productos con terceros (públicos o privados)
En la información de desempeño	Se puede utilizar la información de desempeño, flexiblemente, en la negociación con el comité presupuestario del Congreso. En la medida que las Secretarías/Ministerios del sector responden cada vez más directamente a las exigencias del Congreso, los primeros pueden utilizar la información de desempeño para negociar con el congreso apoyos concretos en la aprobación del presupuesto.
En la información de desempeño	Se puede utilizar la información de desempeño, flexiblemente, en la negociación con Secretarías/ Ministerios sectoriales. Además, las Secretarías/ Ministerios del sector negocian el presupuesto con la Secretaría de Finanzas/Hacienda/Planeación. Dichas negociaciones se basan cada vez más en el desempeño.
En la información de desempeño	Se puede utilizar la información de desempeño para los programas o agencias han sido alcanzados. Si las Secretarías/Ministerios están recopilando datos e informando sobre el desempeño de acuerdo a las especificaciones.

(Continúa)

INSTITUCIONALIZACIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL SECTOR PÚBLICO, DESARROLLO DEL MARCO PARA EL PRESUPUESTO BASADO EN DESEMPEÑO, USO RELATIVO A LA ILUSTRACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE DESEMPEÑO: PUNTOS RESPECTO DE ACTORES Y DECISIONES EN EL CICLO PRESUPUESTARIO

Usuario	Decision points/use of information				In audit and evaluation
	Type of performance information	During budget preparation	At budget approval	During budget execution	
Legislativo	Si los objetivos establecidos para las Secretarías/ Ministerios y sus programas han sido alcanzados.	En principio, existe la oportunidad para utilizar la información sobre el desempeño en la formulación del presupuesto.	La demanda de información sobre el desempeño es cada vez más creciente por parte del Congreso en el momento de aprobación del presupuesto.	Existe cierto avance para presentar información de desempeño en el ejercicio del presupuesto ante el Congreso/ Parlamento en muchos de los países de la OCDE.	La evaluación de la información sobre el desempeño se incluye en la cuenta pública anual que proporciona el Ejecutivo. Consulte la formulación del presupuesto (en este renglón de la tabla).
Auditoría externa	Grado en el cual los programas gubernamentales alcanzaron sus objetivos.	No disponible	No disponible	No disponible	Cierto desarrollo inicial de auditorías de desempeño, aún cuando no exista fundamento legal para auditar cuentas desde la perspectiva del desempeño.
Público (grupos e individuos organizados)	Nivel global. Grado en el cual los objetivos que comprenden a la totalidad del gobierno han sido alcanzados. Nivel individual. Cumplimiento con estándares de servicios públicos.	Los grupos organizados pueden utilizar la información de desempeño como parte de su negociación para fondos y programas particulares. Aún cuando existen algunos avances al nivel local y municipal, la elaboración del presupuesto de forma participativa que permite que se escuchen las voces individuales y el uso de información de desempeño son menos comunes.	En principio, la información de desempeño se puede utilizar para analizar los impactos de las modificaciones al presupuesto hechas por el Congreso a la propuesta presupuestaria del Ejecutivo.	Los grupos organizados pueden utilizar las medidas agregadas de desempeño para impulsar una mejor ejecución e implementación de políticas de su interés. Los individuos pueden utilizar la información relacionada con el cumplimiento de normas de calidad de servicio y/o procurar la reparación con relación a servicios particulares.	Consulte la formulación del presupuesto (en este renglón de la tabla).

EL PAPEL DE LA EVALUACIÓN EN MÉXICO:

Logros, desafíos y oportunidades

Oswaldo Feinstein, Asesor, Agencia Española de Evaluación

Gonzalo Hernández Licona, Secretario Ejecutivo, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), México

Tradicionalmente, la evaluación del gasto público se ha enfocado en el tamaño y la composición del mismo, en lugar de en su calidad. Sin embargo, la evaluación puede mejorar la calidad del gasto público mediante la identificación de enfoques que permitan obtener los mejores resultados y puedan ser reproducidos o ampliados. En el contexto en el cual las decisiones sobre el Presupuesto se realizan tomando en cuenta el desempeño de los programas, los organismos de planeación, ministerios de línea y grupos fuera del gobierno, tales como el congreso o la sociedad civil, pueden usar la información de desempeño de los programas generada por las evaluaciones. Esta nota resume la experiencia de México en la institucionalización y uso de la evaluación como una herramienta para el aprendizaje y la rendición de cuentas y en el fortalecimiento del papel de la evaluación en la toma de decisiones relacionadas con el Presupuesto.

Antecedentes

México fue pionero a nivel mundial en evaluación en la década de 1970, usando el apoyo del Banco Mundial para centrarse en la evaluación de proyectos de desarrollo rural integrado.¹ Esta primera generación de evaluaciones fue el antecedente de la evaluación del programa *Progresas/Oportunidades* que comenzó en 1997 – una de las evaluaciones más influyentes² (ver Cuadro 1)

PROMAP. En 1996 el Presidente Ernesto Zedillo instituyó el Programa para la Modernización de la Administración Pública (PROMAP) con el propósito de promover la rendición de cuentas y mejorar la cultura orientada al servicio, en parte mediante indicadores para la evaluación del desempeño. El discurso del PROMAP introdujo las palabras “rendición de cuentas” y “evaluación” en la administración pública mexicana. Un subprograma, “Evaluación y medición de la gestión pública”, buscó obtener resultados medibles para la evaluación interna e indicadores de desempeño para guiar el proceso de toma de decisiones. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo fue creada y le fue dada la respon-

¹ Una parte de este trabajo es descrita en “Mexico - INTEGRATED RURAL DEVELOPMENT PROJECT (PIDER I), Loan 1110-ME, IEG, World Bank, 1983, (available in http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/09/10/000178830_98101901051757/Rendered/INDEX/multi_page.txt)

² Ver J. Behrman & E. Skoufias, “Mitigating myths about policy effectiveness: Evaluation of Mexico’s antipoverty and human resource investment program”, Jere R. and Skoufias, Emmanuel, in *Annals, AAPSS*, 606, 2006.

Cuadro 1. Una evaluación influyente: Oportunidades

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es un programa del Gobierno Mexicano dirigido a mejorar la educación, la salud y la ingesta alimentaria de la población más pobre de México. En 1997 comenzó a operar en áreas rurales bajo el nombre de Progresas. Hacia 2001 se había extendido para operar en áreas semiurbanas y alcanzó las áreas urbanas en 2002. Cinco millones de familias se benefician actualmente de este programa. La continuación de este programa en sucesivas administraciones se debió mayormente a los resultados que surgieron de sus evaluaciones, que fue considerada creíble.

Desde el comienzo, un componente de evaluación fue incluido para cuantificar el impacto del programa a través de rigurosas metodologías, usando tanto enfoques cualitativos como cuantitativos. La evaluación de impacto de Oportunidades fue asignada a prestigiosas instituciones internacionales y nacionales, académicas y de investigación. La evaluación de Oportunidades ha sido un proceso continuo enfocado en (a) la medición de resultados e impacto en una escala de corto, mediano y largo plazo; (b) la identificación de resultados e impactos atribuibles al programa y discernir los efectos asociados con otros factores, en individuos, familias y comunidades; (c) el análisis de efectos indirectos asociados con la operación del programa; y (d) la identificación de formas de mejorar el programa. El trabajo realizado para esta evaluación ha brindado una importante colección de información - bases de datos, cuestionarios, notas técnicas y metodológicas, estudios de hogares y documentos de revisión - que se encuentra disponible al público. Debido a la evaluación sistemática del programa, el mismo se ha convertido en un modelo para el diseño de otros programas de transferencias condicionales en efectivo.

Fuente: SEDESOL, <http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/en/index.php>

sabilidad de desarrollar indicadores de desempeño, acuerdos de desempeño y definir presupuestos en relación con el logro de resultados. Sin embargo, el PROMAP logró muy poco y no fue capaz de transformar el proceso de toma de decisiones dentro de la administración.

Transparencia y Agenda de Buen Gobierno. Durante la presidencia de Vicente Fox, las cuestiones de la reforma administrativa y proactividad gubernamental se colocaron de lleno en la agenda pública con el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo y la Agenda de Buen Gobierno (ABG). Estas reformas buscaron transformar las estructuras y procesos administrativos, la tecnología usada por el gobierno y el comportamiento de los empleados públicos para proveer más y mejores servicios públicos a un menor costo. A pesar de que esta iniciativa de reforma no cumplió lo prometido, la misma generó importantes lecciones: la necesidad de priorizar y secuenciar las actividades de reforma, y el entendimiento de que las particularidades de los diversos organismos de gobierno son importantes y no deben ser tratadas como entidades homogéneas.³

Logros

En 2000, para alcanzar mayor transparencia y rendición de cuentas y para prevenir la manipulación política de los programas públicos, el Gobierno Mexicano aprobó una ley que requería una evaluación anual de todos los programas administrados por el poder Ejecutivo Federal. En 2001, se creó la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y en 2004 el Congreso aprobó la Ley General de Desarrollo Social que institucionalizó el proceso de evaluación y creó el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL).⁴ En 2006 el Congreso aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que creó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y detalló el uso de los indicadores de desempeño.

Estos cambios institucionales promovieron el uso de indicadores de desempeño, pero dichas iniciativas y arreglos no estaban integrados dentro de un sistema, sino que eran considerados como un conjunto de sistemas paralelos. Por este motivo, en marzo de 2007 el CONEVAL, la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de la Función Pública publicaron los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales, cuyo principal objetivo era alinear los incentivos de las regulaciones precedentes sobre

evaluación y seguimiento.

Los Lineamientos describen los componentes básicos de la implementación del sistema de monitoreo y evaluación (M&E), incluyendo la importancia de la vinculación de los objetivos de la política social estratégica nacional a los indicadores de programas, los tipos de evaluaciones externas aplicables a los programas federales (incluyendo evaluaciones de impacto, el marco de evaluación de diseño y consistencia, evaluación de procesos, etc.) además de los instrumentos básicos para el mejoramiento del desempeño de los programas usando evaluaciones de resultados. Los Lineamientos, junto con el SED, representan un logro importante en promover una nueva cultura de administración basada en resultados y evaluación.

En marzo de 2008, por primera vez el Congreso recibió 116 evaluaciones externas (evaluaciones de consistencia y resultados), coordinadas junto con la CONEVAL, la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de la Gestión Pública. Estas evaluaciones analizaban el diseño, los resultados de planeación estratégica, cobertura y objetivo, así como también la satisfacción de los beneficiarios de programas sociales, por lo que se pudieron extraer recomendaciones generales de los resultados de las mismas. A su vez, al comienzo de 2008, casi 145 programas federales han elaborado Matrices de Marco Lógico para mejorar los indicadores de planeación y desempeño.

También se están llevando a cabo evaluaciones en otros ministerios. Por ejemplo, ya existe evidencia del uso fructífero de la información de evaluación y desempeño en el caso de la Subsec-

Cuadro 2. Una Nueva Institución de Evaluación: el CONEVAL

La falta de confianza ha prevalecido por muchos años en México para el caso de varias instituciones públicas. Por este motivo, se creó el CONEVAL, que es dirigida conjuntamente por su Secretario Ejecutivo y un panel de seis académicos que deben ser miembros del Sistema Nacional de Investigadores y que son elegidos por la Comisión Nacional de Desarrollo Social, que cuenta con representantes nacionales, estatales, municipales y del Congreso⁵. El Consejo tiene actualmente dos importantes tareas: la medición de la pobreza multidimensional a nivel nacional, estatal y municipal, y la evaluación de políticas y programas sociales.

Fuente: CONEVAL. Para acceder a información más detallada ver www.coneval.gob.mx

³ Ver M. I. Dussuge Laguna, "Paradojas de la reforma administrativa en México", Buen Gobierno, 2, 2007, 28-42.

⁴ Ver <http://www.inee.edu.mx/>.

retaría de Educación Media Superior, que ha venido desarrollando evaluaciones de impacto para varias intervenciones en educación básica y superior, diseñando un nuevo sistema de evaluación y generando una mejor recolección de datos sobre receptores de becas e instrumentos. El sector, junto con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), también ha estado colaborando activamente con los sindicatos de profesores para la disseminación de evaluaciones recientes y tendencias en el sector de educación. De esta forma, las evaluaciones están siendo desarrolladas y usadas en el contexto de la preparación del presupuesto para el desarrollo de políticas y potencialmente en el futuro, las evaluaciones podrán utilizarse tanto para la negociación del presupuesto como para su ejecución.

El Congreso también tiene un papel importante en la rendición de Cuentas, particularmente a través de la Auditoría Superior de la Federación de México (ASF), especialmente a través de la división de la ASF enfocada a la auditoría del desempeño⁶, que aplica los estándares de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. La ASF fue creada en 2001 y ha sido un actor relevante en la promoción de la cultura de evaluación y resultados.

Plan Estratégico. El Plan Estratégico 2001-2006 comprometió al Gobierno a "presentar una reforma presupuestaria basada en la modernización del proceso presupuestario para asegurar una mayor eficiencia y transparencia en el gasto público." Puso de manifiesto la importante relación entre la reforma administrativa y la productividad del sector público: "la productividad del sector público requiere fortalecer la flexibilidad y la autonomía de los funcionarios públicos necesarias para la toma de decisiones. Esto, a su vez, refuerza los mecanismos de rendición de cuentas y evaluación de desempeño." El Plan Nacional de Desarrollo para 2007-2012 se basa en los objetivos del Plan Estratégico para centrarse en el mejoramiento de "la gestión, los procesos y los resultados" de la Administración Pública Federal.

Marco Legal. El Nuevo marco legal para evaluación incluye lo siguiente:

- La *Ley General de Desarrollo Social* (LGDS) de enero de 2004 que crea el CONEVAL
- La *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* de Marzo de 2006, la cual detalla los requerimientos y el uso de indicadores de desempeño
- La Reforma Fiscal de 2007, que detalla el Sistema Evaluación de Desempeño (SED) y requiere que los estados y municipios

adopten la gestión basada en resultados

- Los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de 2007
- El Acuerdo de 2008 para la implementación del SED, que requiere la emisión de un programa de evaluación anual que incluye los programas presupuestarios para ser evaluados y los tipos de evaluación llevados a cabo, y establece que la información generada por el SED sea divulgada al público.

Desafíos

El sistema de evaluación presenta dos brechas importantes.

Brecha Institucional. A pesar de que México cuenta con un marco legal para la evaluación y de ser el CONEVAL una institución apropiada para la evaluación de programas y políticas de desarrollo social, la evaluación del sector público no está completamente institucionalizada en los niveles central y sub-nacional del gobierno o en los sectores (excepto en desarrollo social y en educación). A sí, la evaluación a esos niveles se encuentra institucionalmente sin hogar. Por ello, las economías de escala y de ámbito de las actividades de evaluación no son suficientemente aprovechadas y el país por consiguiente no se beneficia de la mayor rendición de cuentas y aprendizaje que resultaría de una más amplia evaluación. En este contexto, la experiencia de España que se detalla en el Cuadro 3

Cuadro 3. La Agencia de Evaluación Española

La Agencia Nacional de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios fue creada en enero de 2007. Sus objetivos son usar la evaluación para mejorar la calidad de los servicios públicos, aumentar la rendición de cuentas al público de los órganos del gobierno y promover un mejor uso de los fondos públicos. Su creación estuvo basada en las recomendaciones de un panel de expertos académicos, distinguidos profesionales y administradores públicos que prepararon un detallado análisis de la evaluación en España con referencias a experiencias internacionales.

La Agencia es un órgano de derecho público con personalidad jurídica y propiedad legal, dotada de autonomía y flexibilidad de gestión, aunque adscripta al Ministerio de Administraciones Públicas. La Agencia evalúa los programas y políticas seleccionadas cada año por el gabinete español y presenta en el Parlamento un reporte anual sobre los esfuerzos de las agencias centrales del Gobierno por mejorar la calidad de los servicios que proveen al público. Un contrato de gestión rige las actividades de la Agencia y sus relaciones con el Gobierno, quien financia esas actividades.

proporciona un modelo de referencia pertinente.

Brecha de Capacidad. A pesar de que el Gobierno ha mejorado su capacidad de evaluación de programas, la mayor parte de sus capacidades están en el CONEVAL y SEDESOL, cuyo campo de actuación es la evaluación de programas y políticas sociales, que representan solo una proporción reducida del conjunto de los programas. La capacidad para conducir o contratar evaluaciones y monitoreo de programas no sociales es muy limitada. Mientras tanto, el mercado privado de proveedores de evaluaciones externas se mantiene extremadamente estrecho. Así, a pesar de haber expertos en evaluación competentes en el CONEVAL y SEDESOL, así como en algunas universidades y centros de investigación, los niveles central y subnacional del gobierno carecen de capacidad para administrar, conducir y/o usar evaluaciones. Tres síntomas de esta brecha son la proliferación de indicadores que no son usados, problemas en la calidad de algunas de las evaluaciones y la casi total falta de evaluaciones a nivel de los estados. Un enfoque de tres vertientes podría ayudar::

- **El lado de la oferta del mercado de evaluaciones debería ser reforzado para reducir los costos de transacción e incrementar la calidad de las evaluaciones.** La evaluación de los programas sociales federales han sido de calidad y utilidad variable. Hay una escasez de proveedores de servicios de evaluación de alta calidad y la demanda, altamente incrementada por mandato del Congreso, ha excedido la oferta. Es esencial establecer estándares de calidad claros y mecanismos de mediación y arbitraje para resolver las controversias que puedan surgir.
- **El mejoramiento de los sistemas de M&E no es solamente una cuestión técnica o del lado de la oferta: el lado de la demanda también es importante.** A pesar de que las cuestiones del lado de la oferta, tales como la puntualidad y calidad de las evaluaciones, son importantes las conclusiones del M&E deben tener una audiencia importante para que los sistemas sean sostenibles. La información del M&E debería ser usada por todas las partes interesadas, incluyendo ministerios sectoriales y la sociedad civil. Para incrementar el impacto de las evaluaciones, sus mensajes claves deberían ser diseminados en forma tal que sean fácilmente utilizables por los usuarios.
- **Debería establecerse un mecanismo para asegurar que las conclusiones de las evaluaciones sean usadas en la toma de decisiones o planes de acción subsecuentes.** En México los evaluadores no se han comprometido lo suficiente en discusiones

con los administradores de los proyectos (en parte por un malentendido acerca de lo que se requiere para mantener la independencia de los evaluadores) y los administradores raramente han usado las conclusiones de las evaluaciones para mejorar el desempeño de los programas. Recientemente, sin embargo, las evaluaciones externas del CONEVAL y SEDESOL han incluido una mayor colaboración entre los administradores de los programas y los evaluadores para producir reportes objetivos que puedan ser usados para la toma de decisiones. Otro enfoque sería someter las conclusiones de las evaluaciones a los administradores de los programas, junto con un pedido oficial por un plan de acción que considere los asuntos resaltados por la evaluación. El objetivo es relacionar las evaluaciones con la toma de decisiones y fortalecer los incentivos de los evaluadores de ofrecer recomendaciones significativas y realistas. Durante el 2008, el CONEVAL, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública producirán lineamientos para el uso de las conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones.

Oportunidades

El interés del Gobierno mexicano en mejorar la calidad del gasto público a través de la evaluación está demostrado por el marco legal que ha desarrollado en años recientes, y por el compromiso asumido por los funcionarios de las instituciones públicas claves para diseñar e implementar un sistema de evaluación del desempeño combinado con presupuesto basado en resultados. En el contexto de un proceso presupuestario en el cual se tome en cuenta la información sobre el desempeño de los programas, la información sobre desempeño brindada por las evaluaciones podría ser usada por los ministerios de línea para llevar a cabo programas y políticas de gestión más apropiados. También podría ser usada para que las negociaciones llevadas a cabo entre las agencias de planeación y los ministerios de línea durante la preparación del presupuesto sean más robustas. En este proceso, el uso de información sobre desempeño puede facilitar los expenditure reviews (ejercicios de revisión de gasto) – una forma especial de evaluación de política que es usada en algunos países de la OCDE para apoyar la reasignación de funciones del presupuesto. A diferencia de las evaluaciones de política de los ministerios de línea, estos ejercicios van más allá de la efectividad y la eficiencia bajo los actuales niveles de financiación y se concentran en las consecuencias que niveles de financiación alternativos tendrían sobre productos y resultados.

El Congreso mexicano también está mostrando un creciente interés en la evaluación, interés que confirma otro papel clave de la información sobre desempeño como instrumento para profundizar el debate en todas las etapas del ciclo presupuestario entre los grupos fuera del Gobierno. Las organizaciones internacionales tales como el Banco Mundial, la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo están proveyendo un valioso apoyo mientras México desarrolla un adecuado sistema de evaluación, considerando mejores prácticas internacionales y adaptándolas a la situación mexicana. Existen oportunidades significativas para mejorar y consolidar el sistema de evaluación de México y transformarlo en un instrumento clave para la rendición de cuentas, el aprendizaje y la gobernabilidad.

LA EVALUACIÓN Y LA MEJORA EN LA COBERTURA Y LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

Erik Bloom, Economista Senior, Unidad de Desarrollo Humano, Banco Mundial

México ha logrado grandes avances para mejorar la cobertura de la educación en todos los niveles, pero aún presenta un gran vacío en la inscripción al nivel de educación media superior, en donde menos de la mitad de la población de los jóvenes se gradúan. El nivel educativo de los adultos en México está mucho más atrasado que en otros países con ingresos medios. Evaluaciones internacionales sobre el aprendizaje han levantado también inquietudes sobre la calidad y relevancia de la educación media superior. La Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) está llevando a cabo una gran reforma en el sector, con el doble objetivo de aumentar la cobertura y calidad dentro del marco de un sistema más integrado. La evaluación es una herramienta importante para diseñar, instrumentar y supervisar la reforma.

Educación media superior en México

En las décadas recientes, México ha tenido avances importantes en el campo educativo. En educación primaria, la cobertura ha rondado el 90% desde 1970, con mejoras importantes en la eficiencia del sistema. Igualmente, la educación secundaria ha visto crecer su cobertura desde 30% en 1970 a aproximadamente 90% en 2006. La cobertura de la educación media superior aumentó considerablemente desde una base muy baja, creciendo del 10% en 1970 al 55% en 2006. Sin embargo, en comparación con la educación básica, existen problemas importantes con la eficiencia. En esencia, actualmente México puede captar a los jóvenes al sistema de educación media superior, pero no consigue que se gradúen.

La medición de la calidad es compleja, pero siguiendo el método de evaluación de aprendizaje del informe PISA (Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes)¹ se observa que México es uno de los países con el desempeño más bajo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Aun cuando México ha visto una mejora en las puntuaciones, todavía se queda atrás con respecto de otros países de ingresos medios de la OCDE. El informe más reciente de la OCDE *Education at a Glance 2007* indica que México ha mostrado aumentos constantes en la inversión educativa, no únicamente en términos absolutos, sino también en términos de un aumento de un porcentaje del producto interno bruto destinado a la educación.

La SEMS ha introducido una serie de reformas destinadas tanto

¹ PISA se aplica cada tres años a jóvenes de 15 años en las escuelas de todos los países de la OCDE, y en muchos países asociados. Cubre matemáticas, ciencias y lenguaje.

a incrementar la cobertura como a mejorar la calidad y relevancia de la educación que reciben los estudiantes. Como parte de estas reformas, la SEMS está apoyando la creación de un Sistema Nacional de Bachillerato, el cual creará un conjunto de estándares comunes para la educación media superior y permitirá replicarlo dentro del sistema. Además, está introduciendo una evaluación universal a los estudiantes para complementar las evaluaciones existentes en el sistema de educación básica.

El rol de la evaluación

A la par del resto de la administración pública de México, la SEMS está avanzando hacia enfoques de gestión y presupuesto basados en resultados. Un aspecto fundamental de estos enfoques es la importancia de las políticas y programas de monitoreo y evaluación. Este es un desafío que involucra una serie de actividades, desde el monitoreo y la evaluación del progreso en la implementación de programas, hasta la medición de los cambios en los resultados y la evaluación del impacto específico de las intervenciones en dichos resultados.

Existe un amplio consenso sobre la afirmación de que para mejorar la calidad en la educación se requiere establecer estándares cuantitativos transparentes y reconocidos, y al mismo tiempo contar con un sólido sistema de evaluación para dar monitoreo al aprendizaje de los estudiantes y ayudar a guiar las acciones de seguimiento por parte de los sistemas escolares². Con estándares transparentes y un sistema de evaluación, el sistema educativo puede destinar recursos allí donde más se necesitan, como por ejemplo, a la capacitación de maestros o adquisición de materiales.

Cuadro 1: La Educación Media Superior en Breve

En México, la educación básica está en manos de los gobiernos estatales. La educación media superior, en cambio, es más complicada, ya que es provista por el gobierno federal, las universidades públicas autónomas, los gobiernos estatales y, en gran medida, el sector privado. En la actualidad, un 28% de las inscripciones son a través del sistema federal, un 37% en el estatal, un 15% en el sistema universitario y un 21% en el sector privado. Las proporciones varían entre estados.

Con la variedad de proveedores se estiman que existen entre 200 y 300 subsistemas diferentes operando y proviendo tanto educación técnica como académica. A diferencia de la educación básica, la media superior depende en gran parte de contrataciones y profesores a tiempo parcial. Las transferencias entre los diferentes subsistemas no son fáciles y tanto los estándares de aprendizaje como los regulatorios varían.

Expansión del sistema integrado de evaluación de la calidad

La SEMS viene desarrollando una evaluación integrada de calidad que se basa en los recursos existentes e introduce nuevas herramientas. Como elemento central del sistema de evaluación de la calidad se cuenta con un nuevo examen o test que se está aplicando a todos los estudiantes al final del décimo segundo grado. Esta evaluación, complementa los Exámenes de la Calidad y Logro Educativo (EXCALE) que se aplica actualmente en el sistema de educación básica a todos los estudiantes del tercer, quinto, séptimo y noveno grado. Durante el año escolar 2007-08 se aplicó el test por primera vez al nivel de educación media superior; y aun cuando la SEMS únicamente cuenta con competencias sobre los sistemas educativos federales, le fue posible persuadir a otros sistemas escolares a participar, con lo que se logró que la participación fuera universal.

Una vez que exista un número adecuado de resultados (probablemente después de dos aplicaciones de la evaluación por separado), será posible comparar la eficiencia de los diferentes tipos de sistemas de educación media superior. Es aquí donde el segundo elemento del nuevo sistema de evaluación de la calidad, juega un papel importante. Desde hace tiempo, la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha recopilado una variedad de información de cada escuela. La SEMS está haciendo un esfuerzo para actualizar sus bases de datos y corregir la información que tiene sobre las escuelas

² Este enfoque se analiza en el documento L. Crouch, "Por una Educación de Calidad para el Perú", Banco Mundial, Washington, 2006. y E. Vegas y J Partow, "Incrementar el Aprendizaje estudiantil en América Latina", Banco Mundial, Washington, 2008.

y los recursos para la educación. Esta información hará posible que la SEMS analice lo que se gasta en la educación media superior, así como los resultados obtenidos. Proporcionar información sobre la operación del sistema de educación media superior ayudará a mejorar la asignación de recursos.

Utilización de evaluaciones de impacto

La evaluación de impacto es una técnica importante de evaluación, cuyo objetivo es evaluar los resultados específicos atribuibles a una intervención en particular. Éstos proporcionan un instrumento poderoso para determinar "lo que funciona y lo que no funciona" al diseñar las participaciones del desarrollo. Por ejemplo, la evaluación de impacto puede medir el aumento del aprovechamiento de los estudiantes que es resultado de un cambio en el plan de estudios. Esto se hace al utilizar un contrafactual que representa el estado hipotético que los beneficiarios hubiesen experimentado sin la intervención.

Durante los últimos años, se han realizado mejoras importantes que han facilitado la evaluación del impacto de forma sistemática. En primer lugar, los países están recopilando más microdatos a través de encuestas de hogares. Los especialistas han desarrollado varias técnicas para determinar grupos de control incluyendo experimentos aleatorios y técnicas cuasi-experimentales. México ha sido líder en el desarrollo y aplicación de las técnicas de evaluación de impacto en la formulación de las políticas públicas. El programa nacional de transferencia "Oportunidades" comenzó con una evaluación detallada de impacto de un programa piloto que se desarrolló a nivel nacional. Utilizando dicha experiencia, México ha introducido técnicas de evaluación de impacto en diferentes sectores para desarrollar y mejorar nuevos programas.

La SEMS ha sido pionera en el uso de la evaluación de impacto como parte de su programa global de reforma. Simultáneamente, con la introducción de nuevos programas para mejorar la cobertura y calidad de la educación media superior, la SEMS preparó una serie de evaluaciones de impacto para medir el impacto de estos programas. En el centro de la estrategia de evaluación de impacto de la SEMS se encuentra la creación de un grupo consultivo internacional. El grupo consultivo está formado por una serie de expertos en el área de evaluación de impacto con amplia trayectoria en lo referente a publicaciones y conocimiento del país.

Introducción del presupuesto basado en resultados

La administración pública mexicana avanza hacia la adopción de la gestión y el presupuesto basado en resultados a través del nuevo Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Este marco promoverá la generación y uso de la información de desempeño a lo largo de todo el ciclo presupuestario y las Secretarías tendrán un papel decisivo en la instrumentación del SED. El desarrollo de evaluaciones rigurosas y de estándares cuantitativos por parte del SEMS es un buen ejemplo del tipo de información de desempeño que alimentará el SED y la toma de decisiones.

El gobierno federal financia el sistema de educación medio superior a través de diferentes mecanismos. En primer lugar, proporciona financiamiento directo a sus propias escuelas, ya sean descentralizadas o autónomas. La mayoría de los sistemas escolares descentralizados son operados por la SEMS. En segundo lugar, el gobierno federal proporciona financiamiento a los sistemas estatales

Cuadro 2: Uso de la evaluación en la educación en los países de la OCDE

Las evaluaciones objetivas están jugando un papel cada vez más importante en los sectores educativos en los países de la OCDE. Esto incluye tanto evaluaciones internacionales, que sirven como parámetros internacionales, como las evaluaciones nacionales. En los Estados Unidos, los resultados sobre el desempeño de los estudiantes de nivel medio aparecidas en estudios como Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) y PISA han creado debate nacional sobre el estado de la educación científica y matemática, y han motivado un mayor énfasis educativo en las áreas de matemática y ciencias. El gobierno federal ha ordenado que los estados introduzcan sus propios sistemas de evaluación y estándares mínimos. Las escuelas con bajo desempeño reciben apoyo adicional para ayudar a que los estudiantes satisfagan los estándares estatales. Sin embargo, si una escuela continúa funcionando por debajo de los estándares, el estado puede tomar el control de la escuela, o cerrarla. Este enfoque no recompensa a las escuelas que tienen buen desempeño, pero garantiza un estándar mínimo para todas las escuelas.

En Alemania, los resultados del PISA han sido sometidos a un intenso debate sobre las opciones que el país tiene para mejorar el desempeño de sus estudiantes. Los resultados del informe PISA han sido utilizados para apoyar iniciativas de mejora de la calidad. Alemania tiene poca tradición en el uso de pruebas comparativas, y el informe PISA evidenció la importante disparidad existente en el sistema educativo. Como resultado de las reformas y de la inversión que siguió, Alemania experimentó mejoras sustanciales reflejadas en mejores puntuaciones de posteriores informes PISA. En Alemania, el PISA se utilizó tanto como una base de datos analítica, como instrumento de establecimiento de estándares y herramienta de difusión, *database, a benchmarking instrument, and advocacy tool*.

y con frecuencia juega un papel importante en la administración de estos sistemas estatales. En tercer lugar, el gobierno federal proporciona parte importante del presupuesto directamente a las universidades autónomas, tanto al nivel federal como estatal. Como entidades autónomas, las universidades autónomas pueden asignar sus recursos libremente a su propio sistema de educación media superior (los gobiernos estatales también contribuyen al presupuesto de sus propias universidades autónomas). El sistema de educación media superior es más flexible que otras áreas del sistema educativo, depende fundamentalmente de los maestros contratados y ha estado bastante abierto a experimentar con nuevos enfoques y la creación de nuevos sistemas.

El sistema de evaluación general que la SEMS está estableciendo permitirá más comparaciones entre los diferentes sistemas. Algunos sistemas son más eficientes, mientras que otros tienen un impacto más grande sobre la equidad. La combinación de análisis estadístico y de evaluación de impacto permitirá que el gobierno federal dirija recursos adicionales a los sistemas con el mejor desempeño. En la medida en que el sistema de evaluación vaya más allá de los sistemas en los que el gobierno federal influye directamente, otros sistemas escolares podrán aprovechar la información. Dada la creciente atención que la Secretaría de Educación le está prestando al enfoque sobre resultados, la implementación del presupuesto basado en resultados en México se podrá beneficiar de esta valiosa experiencia así como apoyarla.

Retos futuros

El sector de educación en México es el mayor receptor de recursos y uno de los más grandes empleadores. Juega un papel clave en la economía, particularmente al ser México un país de ingresos medios que depende cada vez más de los servicios producidos por trabajadores educados. El sistema de educación media superior crece rápidamente y continuará creciendo en los siguientes años.

Para enfrentar el reto del creciente y muy diverso sistema de educación media superior, el gobierno va a necesitar información adicional que permita la toma y seguimiento de decisiones claves. El gobierno federal deberá además compartir esta información con los estados y las universidades autónomas, para ayudarlos a mejorar su proceso de toma de decisiones. El sistema de evaluación introducido recientemente en la SEMS ayudará tanto a los gobiernos federales como estatales a satisfacer la creciente demanda de educación media superior.

LA EFICACIA EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA:

La dimensión estatal

Gladys López-Acevedo, Economista Senior, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Banco Mundial

Desde fines de la década de 1990, México ha aumentado en forma considerable los recursos que destina a la reducción de la pobreza. En parte, estos avances se debieron al pasaje de la provisión de subsidios generales ineficientes a programas sociales con objetivos concretos como Oportunidades, cuyo diseño sólido y evaluación robusta han sido bien documentados. Oportunidades es administrado centralmente, lo que ha permitido que el programa se ejecute en forma uniforme. En la medida en que los estados obtienen mayores recursos para reducir la pobreza y juegan un papel mayor en financiar conjuntamente los más importantes programas sociales y de pobreza, resulta esencial que éstos mejoren su capacidad para planear los programas y asignar sus recursos eficazmente. Esta nota analiza los retos que se relacionan con el financiamiento, la transparencia y la rendición de cuentas que enfrentan los fondos ejecutados por el estado para reducir la pobreza y centra la discusión sobre la forma de mejorar la calidad del gasto público en un contexto descentralizado.

Introducción

Durante los últimos doce años, México ha reorganizado muchos de sus programas gubernamentales descentralizándolos hacia los estados y municipios. Al mismo tiempo, ha logrado una gran expansión en la cobertura de estos programas sociales, especialmente para la población pobre. En la actualidad, el mayor reto es mejorar la calidad y la rendición de cuentas de estos programas, que continúa siendo baja de acuerdo a los estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y se encuentran en el promedio para América Latina.

Los elementos de la estrategia gubernamental que se consideran aquí (educación básica, atención médica para aquellos que no tienen cobertura de seguridad social, infraestructura social local y desarrollo rural local) están dirigidos a reducir la pobreza. Los servicios sociales tanto como los económicos determinan las oportunidades de la población pobre. Los servicios sociales contribuyen a la formación del capital humano y la administración de los riesgos, mientras que los servicios económicos conforman el acceso a los mercados.

Descentralización y desempeño¹

La cobertura, la equidad y la selección del objetivo de los servicios, ha mejorado en todos los sectores, especialmente para la población pobre. Aún cuando la calidad en general continúa siendo baja, de acuerdo a los estándares de la OCDE, y se encuentra aproximadamente al mismo nivel que América Latina; existe evidencia

sobre mejora en la calidad. El desempeño en la prestación de los servicios varía grandemente en todo el país, aun después de tomar en cuenta los ingresos estatales per cápita. Esta variación indica que otros factores importantes también influyen sobre el desempeño. Sin embargo, la escasez de la información al nivel estatal y municipal sobre el desempeño de los programas analizados en esta nota, hace difícil establecer un vínculo con la descentralización.

En el área de educación, la brecha entre la cobertura de educación primaria entre los estados pobres y los ricos se ha reducido a partir de la descentralización. La igualdad ha mejorado, quizás debido a los efectos acumulativos de los programas de educación compensatoria.² Sin embargo, los esfuerzos por aumentar los estudios de secundaria básica para la población pobre enfrentan aún

¹ Nota: Esta nota se basa en el informe del Banco Mundial Decentralization and Poverty in Mexico, 2007. A fin de analizar la forma en la cual las instituciones que prestan los servicios pudieran afectar la calidad y la eficiencia, el informe utiliza principalmente el marco institucional conceptual desarrollado en el Informe de Desarrollo Mundial de 2004, adaptado al contexto institucional prevaleciente en los diferentes sectores y en el ambiente institucional descentralizado para la prestación de servicios en México.

² Las participaciones de la Secretaría de Educación en los programas de educación compensatoria se dirigen hacia escuelas en las áreas rurales desfavorecidas y aumentan la asignación de recursos para aquellas escuelas a fin de brindar a los estudiantes más igualdad de oportunidades. Los programas de educación compensatoria tienden a disminuir la dispersión en la puntuación. Quizás el impacto acumulativo de la educación compensatoria desde la educación básica se extiende hacia las escuelas secundarias y explica, en parte, el alto grado de igualdad que se observó en los resultados PISA.

retos importantes. La calidad de la educación es baja de acuerdo a los estándares internacionales, aún después de tomar en cuenta el nivel de ingresos de México. La rápida expansión del sistema de telesecundaria es preocupante; aún cuando ha ayudado a mejorar el acceso de la población pobre rural a la escuela, y representa el 20 por ciento del total de las inscripciones a la escuela secundaria básica (y un porcentaje mucho mayor en las áreas rurales), los estudiantes de telesecundaria registran bajos niveles de aprovechamiento. A pesar de importantes limitaciones institucionales en el proceso de descentralización, las innovaciones locales han ayudado tanto a los estados ricos como a los menos ricos a mejorar sus sistemas de educación básica. Por ejemplo, los estados de Aguascalientes, Colima,³ Nuevo León y Quintana Roo están trabajando para mejorar el aprovechamiento educativo en varios frentes, con iniciativas como la mejora de las prácticas pedagógicas, la evaluación y la contratación de maestros. Además, algunos programas federales de educación están estimulando el análisis sobre la forma de mejorar la administración escolar y el aprovechamiento del aprendizaje.

En el área de la salud, el desempeño en los indicadores de resultados como la esperanza de vida y la mortalidad infantil ha mejorado durante la última década, en parte debido al éxito de los programas centralizados, como el programa de vacunación. Sin embargo, la mortalidad materna ha permanecido demasiado alta de acuerdo con los estándares internacionales. El Objetivo de Desarrollo del Milenio referido a salud materna se propone reducir la mortalidad materna en dos tercios de 1990 a 2015. Sin embargo, con una reducción de sólo un 30 por ciento durante los últimos 15 años, es poco probable que México pueda alcanzar este objetivo. Existen varios datos sobre la población en general, pero la existencia de diferentes sistemas de provisión pública (IMSS - Instituto Mexicano del Seguro Social, SSA - Secretaría de Salud, ISSSTE - Instituto de Seguridad y de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), IMSS-Oportunidades y los sistemas estatales de salud) dificulta establecer una relación causal entre los sistemas y los resultados. Los siguientes resultados se tomaron de un análisis de salud basado en una muestra de seis estados. En primer lugar, entre los estados parecen existir diferencias importantes en los resultados e indicadores de salud, y la diferenciación no se da necesariamente entre los estados pobres y los ricos. En segundo lugar, en los estados con ingresos medios a altos como Baja California Sur, Jalisco y Tabasco, la evaluación del desempeño en salud no ha sido constante ni considerablemente mejor que en el resto del país. En tercer lugar, los estados que parecen avanzar considerablemente en el proceso de descentralización están invirtiendo recursos impor-

tantes en sus sistemas de salud, y han sido capaces de reasignar los recursos en forma relativamente eficaz (al comparar los gastos de prevención en comparación con gastos de curación). Se necesitan más datos y un mayor análisis a fin de evaluar el avance de la descentralización y sus efectos en estos estados, así como en otros. Un nuevo programa federal (Seguro Popular) distribuye fondos a los estados de acuerdo a la ubicación de pacientes que elijen afiliarse y está ayudando a ampliar la cobertura entre la población que no cuenta con cobertura de seguridad social y a reducir los enormes gastos de salud.

La cobertura de la infraestructura social ha mejorado, sin embargo continúa siendo baja para la población pobre. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, o FAIS, es una fuente importante de financiamiento para la inversión en infraestructura social local en las municipalidades más pobres y en general, está bien dirigido, de acuerdo al nivel de pobreza o marginalidad. Sin embargo, la importancia del FAIS en la disponibilidad de los recursos financieros municipales varía según el sector y el tamaño de la municipalidad. La asignación sectorial de la inversión del FAIS no se encuentra generalmente correlacionada con la falta de cobertura en dicho sector, si bien esto varía entre estados y sectores. Una posible explicación es que las municipalidades cuentan con diferentes fuentes de inversión en infraestructura social además del FAIS. Otra explicación es que los acuerdos institucionales del FAIS varían de un estado a otro.

En los programas orientados hacia la producción en las áreas rurales, la inversión es alta pero no particularmente efectiva. Esto se debe a la proliferación de programas federales segmentados sin ninguna coordinación; la falta de una clara rendición de cuentas políticas para el desarrollo social (debido a que las responsabilidades son difundidas entre las diferentes secretarías federales y los gobiernos estatales); y a problemas en el diseño e instrumentación del programa. Además, es difícil evaluar el impacto de estos programas sobre la pobreza y sobre el desarrollo rural, ya que el mismo es indirecto.

Existen pruebas en México, así como en otros países de América Latina y el Caribe, de que el crecimiento agrícola tiene un gran impacto en reducir la pobreza rural, y también hay pruebas de que, en su mayor parte, la población rural pobre en México deriva una gran parte de sus ingresos de fuentes no agrícolas. Por lo

³ Colima es el que ha obtenido mejores resultados, pero ocupa únicamente el puesto 14 en el Producto Bruto Interno (PIB) per cápita, en comparación con otros estados de México.

tanto, los programas orientados a aumentar las oportunidades de empleo e ingresos en los sectores rurales agrícolas y no agrícolas son, en principio, pro rurales pobres, pero seleccionar el público objetivo de estos programas puede ser problemático. Por lo tanto, un problema con el programa de desarrollo rural Alianza es que se concentra en los pequeños agricultores, es decir, en los productores que ya tienen acceso por lo menos a algunos activos de producción y por tanto, son más prósperos que la población más pobre en el México rural. Como consecuencia, aún si la orientación del programa es buena en términos de los "agricultores" (80 por ciento de los beneficiarios pertenecen a las dos categorías más pequeñas de cinco tipos de agricultores que considera la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-FAO), no está diseñado para llegar a las familias rurales más pobres.

Retos

La descentralización en México ha sido irregular. La descentralización fiscal de transferencias y gastos se ha realizado de forma acelerada, mientras que la tributación continúa siendo centralizada. Aun cuando los gobiernos locales suministran los fondos, no cuentan con la suficiente autoridad para fiscalizar a los sectores respecto de los resultados. Sin embargo, un enfoque prometedor para promover la mejora en el desempeño en México, es el nuevo Sistema de Evaluación al Desempeño (SED), que busca establecer la adopción de una administración que se basa en resultados, y de un presupuesto basado en el desempeño. Es posible que este marco mejore las relaciones entre el gobierno federal y los estados mediante normas más claras para asignar las transferencias. En educación y salud, la mayor parte del dinero es para los trabajadores cuyos contratos se establecen al nivel nacional. En el desarrollo

Tabla 1. Resumen el desempeño de estos cuatro sectores.

Sector/ programa	Dimensión del análisis del desempeño		
	Cobertura / orientación	Calidad	Asignación de recursos
Educación básica	La cobertura es prácticamente universal en la primaria. La cobertura en la secundaria básica sigue siendo baja para la población pobre.	La calidad de la educación es baja de acuerdo a los estándares internacionales, aún después de controlar el nivel de ingresos.	La cantidad de gastos se distribuye inercialmente: El aumento en el gasto por estudiante refleja los aumentos en los salarios. Los resultados de las pruebas no se correlacionan con el gasto por estudiante.
Salud para la población que no cuenta con cobertura de seguridad social	Gran parte de la población, especialmente la población pobre, sigue sin tener acceso a la cobertura de seguridad social y enfrenta grandes gastos de su bolsillo.	Diferencias importantes en resultados e indicadores, no necesariamente entre los estados pobres y ricos; tampoco no son uniformes en el transcurso del tiempo.	La cantidad de gastos se distribuye prácticamente inercialmente- Sin embargo, el gasto per cápita de la población sin cobertura de seguridad social se ha duplicado durante la última década.
FAIS: infraestructura social	El FAIS está bien dirigido, de acuerdo al nivel de marginalidad.	No hay datos para evaluar la calidad de los proyectos financiados por el FAIS, aún cuando varios informes del Banco Mundial, como IPER (2005) documentan la baja calidad de los servicios de la infraestructura.	El gasto básico social en infraestructura per cápita ha aumentado en términos reales. Para controlar las necesidades, los recursos se asignan a la cobertura a los servicios sociales básicos.
Desarrollo rural of Alianza para el Campo	El programa no está bien dirigido hacia la población pobre.	Se notan algunos efectos en los resultados, como la productividad y los salarios. Sin embargo, no existen estándares claros de la producción, y por lo tanto, no existen indicadores concretos de la calidad.	Los recursos se asignan a los estados de acuerdo con una fórmula bastante complicada, que incluye, entre otras variables, el PIB, la tierra cosechada, la tierra irrigada, el número de unidades de producción y la aportación estatal.

rural, las complejas normas nacionales restringen la programación local, y, con frecuencia, tanto en la infraestructura municipal como en el desarrollo rural, los programas federales directos que por lo general son más grandes eclipsan los resultados que producen los programas locales. Por estas razones, y por muchas otras, las instituciones y los incentivos para la rendición de cuentas continúan siendo débiles en todas las áreas de los programas que se analizan en este documento. La rendición de cuentas no es posible sin las facultades adecuadas.

La descentralización ha funcionado mejor en aquellos servicios, estados y municipalidades en donde se ha cerrado la brecha de los programas federales de manera efectiva (eficientemente, a favor de los pobres). Ello implica la necesidad tanto de cambios sistemáticos hacia un proceso de descentralización más racional, así como un proceso para aprender de los éxitos y los fracasos, en particular si los éxitos son producto de un buen diseño o del contexto local. A algunos de los estados más desarrollados, como Aguascalientes, les va bien en todos los servicios, pero a otros estados con niveles similares de ingresos, les va bien en algunos sectores, pero no en otros. Las diferencias en sus reacciones al reto de la descentralización nos brindan las posibilidades de aprender tanto de las buenas como de las malas experiencias.

A pesar de que la variedad de circunstancias y resultados impiden llegar a una conclusión uniforme sobre la descentralización, parte del camino hacia una mejor provisión de servicios parece implicar la flexibilización de los reglamentos sobre lo que hacen los gobiernos locales, y otorgarle al gobierno federal un papel más sólido para establecer estándares sobre los resultados (por ejemplo, programas obligatorios, estándares de ingeniería), llevar a cabo la supervisión y evaluación y requerir que los gobiernos locales informen a sus ciudadanos de los acuerdos y resultados financieros de los sectores y programas que éstos administran. Aún cuando una regulación más flexible signifique una menor pre-asignación y dirección dentro de cada sector, la experiencia internacional en Canadá y Europa demuestra que las pre-asignaciones sectoriales se puede flexibilizar (sin que ello conduzca a una insuficiencia de fondos) en la medida en que los ciudadanos desarrollan expectativas claras de que el gobierno local preste el servicio. Este fenómeno comienza a suceder en México, más evidentemente con el FAIS, que nunca tuvo una asignación estricta. También ha tenido lugar en los sectores de la educación y la salud, donde las personas se quejan ante su gobernador sobre el aumento en la mortalidad materna o sobre algún problema con las escuelas.

Cualquiera que sean los beneficios de los programas indi-

viduales que se analizan aquí, es importante considerar también el contexto de los gastos públicos en general, así como el patrón por el cual se asignan tantos de los recursos para usos particulares por parte de los gobiernos subnacionales. En la medida en que estos compromisos se vuelvan políticamente, o legalmente, inflexibles, quedarán pocos recursos para que cualquier gobierno los utilice en la instrumentación de un amplio plan de desarrollo económico. Los programas sociales que benefician directamente a la población pobre funcionarán mejor para reducir la pobreza cuando se enmarquen en el contexto de un sólido crecimiento económico general.

Cualquier cambio sistemático en la descentralización en México parece poco probable. El aumento de la democracia a nivel estatal y municipal ha contribuido a la descentralización, y parece sustentarla políticamente. De esta forma, es posible que confiar más en la democracia local ayude a mejorar el desempeño en la prestación de los servicios descentralizados. Las ideas que buscan reafirmar el control central deben contrastarse con las carencias evidentes que ocasionan en el desarrollo rural, donde las normas detalladas para la descentralización de los programas federales han hecho que se dificulte la instrumentación local en términos administrativos. Además, las autoridades federales no cuentan con la información ni con la facultad política para influir positivamente en la esencia de lo que están haciendo los gobiernos locales. Próximas mejoras en la descentralización en México parecen versar sobre el aumento en la transparencia (tanto en la asignación de los recursos como en la división intergubernamental de responsabilidades) y con la tarea global de profundizar la democracia y fortalecer los vínculos entre el gobierno y la sociedad.

Algunas áreas importantes de investigación para el futuro incluyen (a) el análisis sobre el cumplimiento de la ley o de los reglamentos detallados de los programas; (b) las comparaciones sistemáticas de la participación estatal en los sectores; (c) el análisis de las implicaciones que tienen los requisitos para instrumentar el financiamiento per cápita en la salud y la educación, y la libertad de escoger a los proveedores; y (d) la recopilación sistemática de información sobre el desempeño de los programas al nivel estatal y municipal.

PRESUPUESTACIÓN BASADA EN EL DESEMPEÑO EN EL SECTOR DEL AGUA:

El caso de Guanajuato

Gustavo Saltiel, Gerente Sectorial para México, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Mundial

De conformidad con un nuevo esquema de desembolsos basado en los productos entregados, el gobierno del Estado de Guanajuato está centrando su atención en alcanzar estándares de desempeño en el sector del agua: el financiamiento para los proveedores de servicios está vinculado al aumento del número de personas conectadas a servicios de abastecimiento de agua seguros y confiables, al aumento de la eficiencia y a la mejora en el tratamiento de las aguas residuales. Este esquema exige que el gobierno estatal formule una estrategia clara para el sector y un sistema de medición de los resultados. En Guanajuato este esquema ha demostrado ser un mecanismo eficaz para mejorar los resultados, lograr que los servicios públicos municipales sean plenamente responsables y facilitar una planificación de mediano a largo plazo para mejorar el manejo del agua y el medio ambiente.

Los esquemas de desembolso basados en el producto y la presupuestación basada en el desempeño

El *output based disbursement* (desembolso basado en productos; OBD) es el uso de subsidios basados en el desempeño para complementar o reemplazar las tarifas que pagan los usuarios. En el marco del OBD, el suministro de servicios básicos se contrata con el sector privado, organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias o un proveedor de servicios públicos; el pago por el servicio se vincula a la entrega de los productos acordados de antemano¹.

Los pagos realizados en el marco del OBD están vinculados a la entrega de determinados productos —es decir, los servicios especificados— por un proveedor, y en algunos casos el esquema transfiere el riesgo del desempeño al proveedor de los servicios: el proveedor autofinancia en gran medida el servicio y se le reembolsa una vez que se ha verificado que la entrega ha sido satisfactoria. Esto difiere de otros sistemas tradicionales en los que generalmente los insumos han sido pagados previamente y el que retribuye asume la mayor parte del riesgo de desempeño.

El OBD no es sinónimo de presupuesto basado en resultados (PBR). De hecho, el OBD está relacionado sólo con un tipo de presupuesto basado en resultados, que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) denomina “presupuesto basado en resultados directo o vinculado a una fórmula”². Este tipo de PBR se utiliza cuando la demanda de un servicio es suficientemente constante para asegurar que sea poco probable

que las variaciones de las asignaciones presupuestarias relacionadas con el desempeño conduzcan a su cierre, lo que políticamente es inconveniente. En los países de la OCDE, la “fórmula directa” no se utiliza como sistema de presupuestación a nivel de todo el gobierno porque los objetivos en materia de productos no siempre pueden guiar la asignación de recursos; por ejemplo, muchos objetivos gubernamentales no son mensurables directamente en cuanto a los productos.

Sin embargo, durante la ejecución del presupuesto muchos países de la OCDE utilizan mecanismos de OBD conforme a arreglos del tipo comprador-proveedor que pueden resultar muy apropiados como *sistemas de financiamiento sectorial* para servicios o productos de gran volumen y estandarizados respecto de los cuales los consumidores pueden tomar decisiones bien informadas³. Lo que tienen en común los mecanismos de PBR y OBD es que pueden contribuir a un aumento en la rendición de cuentas (transferencia del riesgo de rendimiento al proveedor del servicio y delineación clara de los productos), una mayor transparencia (el reconocimiento explícito de los subsidios y la identificación de los flujos de subsidios pueden reducir las posibilidades de corrupción) y una optimización de los recursos (adjudicación competitiva de los fondos junto con la transferencia del riesgo de desempeño).

¹ Para más información sobre el OBD, véase OBA Working Paper Series, “Output-based Aid: Supporting Infrastructure Delivery through Explicit and Performance-based Subsidies”, The Global Partnership on Output-Based Aid, Banco Mundial, Documento n.º4, 2005,

² “Performance Budgeting in OCDE Countries”, OCDE, París, 2007..

³ M. Robinson, “Performance Budgeting. Linking Funding and Results”, IMF, 2007.

El sector del agua en Guanajuato

En México, el acceso al agua potable y al saneamiento ha aumentado constantemente en los últimos decenios hasta alcanzar niveles considerablemente superiores al promedio en los países de América Latina y otros países en desarrollo: actualmente alrededor del 90% de la población tiene acceso a saneamiento y a una conexión al agua potable ya sea en la casa o en las cercanías⁴. No obstante, persisten marcadas diferencias de cobertura entre las zonas urbanas y rurales. En el estado de Guanajuato (4,9 millones de habitantes), el total de cobertura es del 92% en el caso del agua y del 75% en el caso del saneamiento, pero sólo del 77% y el 60%, respectivamente, en las zonas rurales donde vive la tercera parte de la población.

El sector del agua potable de México enfrenta múltiples problemas. La proporción de aguas residuales municipales que reciben algún tipo de tratamiento es más del doble del promedio en América Latina (30% frente al 14%)⁵, pero se mantiene muy por debajo de los niveles de los países de la OCDE, y muchas plantas de tratamiento no cumplen las normas básicas sobre descarga de efluentes. De los hogares conectados a la red de distribución de agua, el 55% experimenta interrupciones del servicio, problema que es más agudo en las municipalidades más pequeñas y para los pobres⁶. Los niveles de eficiencia tanto del funcionamiento como de las cobranzas en México están muy por debajo del promedio de los países desarrollados. La ineficiencia se exagera con la falta de un marco normativo nacional claro para las tarifas, los subsidios y la recuperación de costos del agua potable y las aguas residuales. Además, tradicionalmente se ha centrado la atención en la construcción de importantes obras de infraestructura y no en la eficiencia y la calidad del mejoramiento de los servicios o en la extensión de los servicios a los pobres.

Al formular una estrategia para el sector del agua, el estado de Guanajuato adoptó un enfoque global. La estrategia, implementada por la Comisión Estatal del Agua de Guanajuato (CEAG) ya sea directamente, o indirectamente a través de las municipalidades o los servicios públicos municipales, consta de tres pilares: enfoque en las políticas, gestión integral de los recursos hídricos y aumento de la cobertura de los servicios.

- **Enfoque en las políticas.** Aun cuando la CEAG no tiene responsabilidades directas respecto del funcionamiento de los servicios, cumple funciones de autoridad normativa, de facilitadora de procesos y de organismo de ejecución, así como de proveedora de asistencia técnica para los servicios de agua potable municipales. Entre sus responsabilidades se cuentan la

racionalización de las estructuras de tarifas y el mejoramiento de las prácticas de gestión. Recientemente la Comisión actualizó el Plan Estatal Hidráulico a fin de renovar el enfoque en las cuestiones de género, la sostenibilidad, la equidad, la participación y la regresión de la degradación ambiental. Con la inclusión explícita de un elemento de OBD, la CEAG ha creado una "cultura de información". Como resultado de ello, la información proporcionada por los servicios públicos de agua potable y generada en el interior de la Comisión ya no se considera un requisito para la presentación de informes sino más bien un instrumento de gestión. El análisis e interpretación de los datos han permitido a la Comisión simplificar su proceso de planificación. La utilización de los datos para adoptar decisiones sectoriales importantes es un poderoso incentivo para que los mecanismos de recopilación y estandarización de los datos sean apropiados.

- **Gestión integral de los recursos hídricos.** El enfoque amplio adoptado por la CEAG respecto del sector del agua ha dado como resultado un programa bien integrado que conecta las distintas disciplinas del sector. Por ejemplo, la CEAG ha prestado apoyo a la creación de comités de agua potable y saneamiento que tienen una participación importante en las cuestiones de gestión de los recursos hídricos. Además, la Comisión está fomentando la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales para mejorar la calidad de los recursos hídricos en el estado, lo que coloca a Guanajuato entre los estados con mayor cobertura del tratamiento de aguas residuales de México.
- **Aumento de la cobertura de los servicios.** Con el fin de abordar las necesidades de agua y saneamiento de las comunidades rurales en forma sostenible, la CEAG ha prestado apoyo a la creación de juntas rurales de agua potable⁷ y asignado

⁴ El mejoramiento del abastecimiento de agua consiste en cuatro categorías: los hogares que tienen abastecimiento de agua por tubería en la casa; los hogares con abastecimiento por tubería en el terreno, pero fuera de la casa; los grifos públicos, y los hogares que traen agua de otra casa que la recibe por tubería. Las mejoras del saneamiento consisten en conexiones a un sistema de alcantarillado, tanques sépticos y letrinas sanitarias.

⁵ CNA, 2004a, "Situación del Sub-Sector", p. A-76 para México. Para el promedio en América Latina, véase PAHO/WHO (2001:24,81)

⁶ Banco Mundial, Mexico Infrastructure Public Expenditure Review, 2005.

⁷ Las juntas rurales de agua potable, organizaciones comunitarias encargadas del sistema, se han formado con el apoyo técnico y social de la Comisión Estatal del Agua.

prioridad a las inversiones en las comunidades rurales.

Productos, indicadores e incentivos

La Secretaría de Finanzas del Estado, en colaboración con BANOBRAS (Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos)⁸ y el Banco Mundial, promovió la adopción de este mecanismo basado en productos con el fin de mejorar el desempeño de las secretarías del Estado. En su forma actual, este mecanismo introducido por una operación del Banco Mundial recompensa al Estado con desembolsos de préstamos por los logros de las municipalidades y los servicios públicos de agua potable que han tenido buen desempeño, partiendo del supuesto de que las políticas y la asistencia del estado son esenciales para mejorar el desempeño.

Tras extensas consultas entre el gobierno de Guanajuato y los interesados, se escogieron tres productos clave como indicadores del mejoramiento de los servicios: *la eficiencia global, el nivel de tratamiento de las aguas residuales y el acceso los servicios*. El Gobierno de Guanajuato consideró que la eficiencia global sería una buena medida de los avances en la aplicación de las políticas y que *el nivel de tratamiento de las aguas residuales* sería indicativo de una implementación adecuada de la gestión integral de los recursos hídricos. Además, se establecieron los costos unitarios para cada producto (véase el cuadro 1). Aun cuando por su naturaleza dos de los indicadores (eficiencia y tratamiento de las aguas residuales) se basan en el desempeño, se les denominó genéricamente indicadores basados en el producto siguiendo la terminología que el Banco Mundial utiliza para las operaciones que apoyan el uso de desembolsos contra la entrega de productos y resultados, a diferencia del uso más tradicional de insumos.

El indicador de *la eficiencia global* tenía por objeto recompensar a los servicios públicos municipales por el aumento de los ingresos y la reducción del consumo de agua y, por último término, mejorar su posición financiera. A fin de generar un incentivo para la reducción de los volúmenes de producción, el indicador de producto fue definido como los ingresos efectivos en comparación con el volumen de agua producido. Sobre la base de las mejoras históricas de la eficiencia y los costos conexos, se estableció un valor unitario de US\$160.000 para los servicios públicos que demostraran un aumento de la eficiencia del 10% o más.

Dados los bajos niveles de tratamiento de las aguas residuales en Guanajuato, era prioritario asegurarse de que las conexiones y el tratamiento de las aguas residuales formaran parte de la agenda de los servicios públicos municipales. Sobre la base de los costos proyectados y de la eficiencia de las plantas de tratamiento, se estableció el valor de US\$60.000 por 150 kg de demanda bioquímica de oxígeno eliminado para el indicador de *nivel de tratamiento de las aguas residuales*.

Respecto del indicador de acceso a los servicios, el objetivo era asegurarse de que cada municipalidad escogiera como objetivo tanto a las poblaciones urbanas como a las rurales. Las municipalidades de Guanajuato tienen una combinación de habitantes urbanos y rurales, y se convino en que se asignaría un valor único de US\$250 por cada habitante conectado. Aun cuando esta suma es superior al costo nacional medio de la conexión, ofrecería un claro incentivo para ampliar los servicios, especialmente en beneficio de los pobres.

⁸ Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. Para más información, véase www.banobras.gob.mx.

Cuadro 1. Valor unitario de los productos seleccionados

Tipo de producto	Valor unitario del o desembolso (US\$)	Unidad	Meta	Total (US\$ 000)
Acceso al servicio	\$250 por habitante	Población rural y urbana	90.640 habitantes	\$22.666 \$10.240
Eficiencia	\$160.000 por servicio público que aumenta su eficiencia en 10%	Ingresos / volumen de agua producido	64 aumentos de la eficiencia en 10%	\$5.100
Tratamiento de aguas residuales	\$60.000 por 150 kg de DBO ^a eliminada	Medido durante el periodo de puesta en marcha	12.750 kg de DBO	
Total				\$38,000

^a DBO = demanda bioquímica de oxígeno

De conformidad con este esquema, corresponde a cada municipalidad contratar las obras físicas que se necesiten para crear nuevas conexiones y para mejorar las instalaciones de tratamiento de aguas residuales o construir otras nuevas. Este mismo principio de gestión flexible se aplica a las mejoras de la eficiencia: algunos servicios públicos pueden decidir mejorar su registro/catastro de clientes; otros, abordar con decisión el problema de los malos pagadores y de las deudas pendientes; y otros, centrar la atención en reducir los tiempos de cobranza, aumentar las tarifas o reducir los costos de producción. Además, al utilizar la competencia en el proceso de contratación, las municipalidades pueden obtener economías considerables.

La iniciativa ya ha dado resultados. Desde abril de 2008, la meta de 90.640 habitantes con pleno acceso al servicio se ha alcanzado y más de 60 servicios públicos municipales han demostrado un aumento de la eficiencia global del 10% como mínimo. También se han realizado avances sustanciales en el tratamiento de las aguas residuales.

Conclusiones

La CEAG ha desempeñado un papel fundamental en el éxito de la introducción de este nuevo plan sobre el desempeño. Aunque la CEAG es un organismo estatal, puede actuar como árbitro entre el estado y las municipalidades si se presentan controversias. No hay conflicto de intereses porque, a diferencia de otras comisiones del agua en México, carece de mandato para preparar y construir proyectos. La Comisión es además parte esencial del mecanismo de pago, pues aporta una verificación independiente de los productos que cada municipalidad entrega.

La medición y el uso de la información sobre el desempeño han fomentado la rendición de cuentas interna, la transparencia, y una mejor asignación de los recursos. Han hecho necesario utilizar como base el diseño de los sistemas de programas sectoriales capaces de informar sobre la eficacia y eficiencia con que los programas logran resultados mensurables en cuanto a acceso, eficiencia y sostenibilidad del servicio.

La experiencia de Guanajuato constituye un caso interesante porque posee mecanismos institucionales mejores y más transparentes, mayor coordinación y una mayor rendición de cuentas que dan como resultado un mejoramiento de la calidad, el acceso y la eficiencia en los servicios de agua potable y saneamiento. Cabe esperar que la iniciativa apoyada por el Banco Mundial sea

un elemento catalizador para la adopción e institucionalización de sistemas que proporcionen información muy valiosa sobre el desempeño del sector. Los mecanismos de OBD y la información sobre el desempeño también podrían utilizarse para diseñar programas futuros y facilitar los debates sobre presupuesto que están cada vez más centrados en el desempeño y la eficacia.

EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO COMO HERRAMIENTA PARA EL CONGRESO EN MÉXICO

Theo Thomas, Especialista Senior, Sector Público, Banco Mundial

Moisés Alcalde Virgen, Diputado federal y Presidente del Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, México

La introducción de sistemas de información y gestión del desempeño en el proceso presupuestario presenta a la vez oportunidades y retos para el Congreso Mexicano. La utilización de información sobre los resultados logrados con el gasto público puede contribuir a fortalecer la supervisión y la responsabilidad en el quehacer de gobierno. No obstante, el suministro de información adicional y generalmente compleja sobre el desempeño tal vez resulte abrumador o no satisfaga las necesidades de los legisladores, a menos que éstos colaboren estrechamente con el resto del Gobierno y fortalezcan los instrumentos de que disponen para incorporar en forma selectiva la información sobre el desempeño con el fin de reforzar el papel que tienen en el proceso presupuestario.

Introducción

La medida en que el poder legislativo interactúa con el poder ejecutivo y participa en el proceso de preparación del presupuesto es muy variable¹. Dentro del sistema presidencial de México el Congreso ejerce una autoridad considerable sobre la formulación de la política pública y la preparación del presupuesto, lo que contrasta con la mayoría de los sistemas parlamentarios en los que los incentivos para que el poder legislativo controle la autoridad presupuestaria del poder ejecutivo (es decir, el gabinete) suelen ser más débiles.

El Congreso de México ha desempeñado un papel fundamental en el avance hacia la presupuestación basada en información sobre el desempeño. Ese proceso culminó con la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en 2006, que permite la creación de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y detalla el uso de indicadores del desempeño a lo largo de todo el ciclo presupuestario. Esas reformas, entre otras, están creando oportunidades para que el Congreso ejerza, y en algunos sectores amplíe, su función de supervisión de las facultades ejecutivas y de establecimiento del marco fiscal general². En el gráfico

¹ Véase Lienert, "Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?", Documento de trabajo, FMI n.º 05/115, Washington D.C., 2005.

² Esto coincide con la tendencia observada por Posner y Park, (2007) en los países de la OCDE. Véase "Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations, OECD Journal on Budgeting", OECD, Volumen 7-n.º 3.

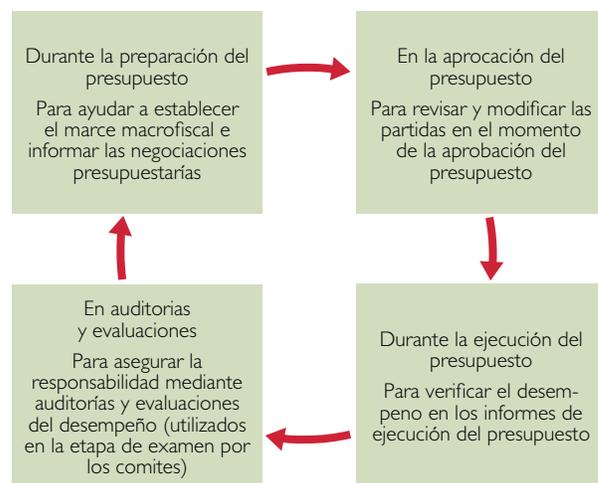
³ Base de datos de la OCDE sobre prácticas y procedimientos presupuestarios: www.oecd.org/gov/budget/database

se resumen algunos de los posibles usos que el Congreso puede dar a la información sobre el desempeño en el ciclo presupuestario.

Durante la preparación del presupuesto

El Congreso mexicano, al igual que un número cada vez mayor de cuerpos legislativos, ha ampliado su papel en el establecimiento del marco macrofiscal. En la tercera parte de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) estudiados en 2007, el poder legislativo vota para aprobar el total de gastos antes de votar sobre las distintas partidas³. Por lo general

Gráfico 1. Posibles usos por el Congreso de la información sobre el desempeño en el ciclo presupuestario.



esos marcos están ligados a medidas o normas sobre el desempeño para promover la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal. En México, la LFPRH tiene como objetivo una posición fiscal equilibrada a mediano plazo y exige que el Congreso apruebe las estimaciones anuales de ingresos federales antes de debatir las partidas de gastos. Esas medidas han reforzado la función de salvaguarda de la estabilidad macroeconómica que ejerce el Congreso.

En México, como en la mayoría de los países latinoamericanos, las prioridades intersectoriales generales se determinan en el Plan Nacional de Desarrollo plurianual presentado por el Presidente. El Presidente presenta además el presupuesto anual al Congreso. Sin embargo, dadas las amplias facultades del Congreso y su disposición a modificar el presupuesto (véase más abajo), la formulación de éste supone un complejo proceso de negociaciones orientadas a conciliar prioridades políticas, sociales, económicas e institucionales divergentes relacionadas con los programas nuevos y en curso. Actualmente, el presupuesto requiere un examen de los objetivos de desempeño y de la información sobre el desempeño del período anterior, pero éste no es el único factor para la formulación de presupuestos, y en muchos casos ni siquiera el que predomina⁴.

En la aprobación del presupuesto

El Congreso de México introduce modificaciones relativamente importantes al presupuesto y hoy dispone de información adicional sobre el desempeño que le ayuda a justificar tales modificaciones. Sin embargo, en el agregado los cambios son limitados, dado que la LFPRH exige que toda modificación que entrañe gastos adicionales deba compensarse con nuevos ingresos o equilibrarse con reducciones de otros gastos⁵. Si bien el presupuesto no tiene carácter político, se prevé que el Congreso pueda hacer uso de la información adicional sobre el desempeño producida en los documentos presupuestarios y por el SED para justificar los ajustes.

Las reformas que han reestructurado la clasificación del presupuesto deberían contribuir a aumentar la transparencia y a acrecentar el compromiso del poder legislativo en torno a la ejecución del presupuesto. Inicialmente *la Nueva Estructura Programática* fue creada en el decenio de 1990 para permitir fijar los costos de las actividades públicas de conformidad con su función. Posteriormente, las partidas de gastos se han ido vinculando cada vez más a los productos de los programas; se fijan metas de ejecución concretas para demostrar lo que el Gobierno se propone lograr con los fondos y el SED proporcionará información sobre los resultados. En el gráfico 2 se indica la

forma en que las reformas introducidas en Francia, que pueden servir como modelo exitoso, han ayudado a ampliar el debate parlamentario sobre las partidas presupuestarias.

Durante la ejecución del presupuesto

Actualmente, la mayoría de los países de la OCDE incluye información sobre el desempeño en los informes de ejecución del presupuesto. Aunque esa información sobre el desempeño puede ser muy informativa, en la mayoría de los países de la OCDE el hecho de no cumplir los objetivos en materia de productos o resultados generalmente constituye la base para un debate, tanto dentro del Gobierno como dentro del comité legislativo responsable, más que para la aplicación automática de sanciones⁶.

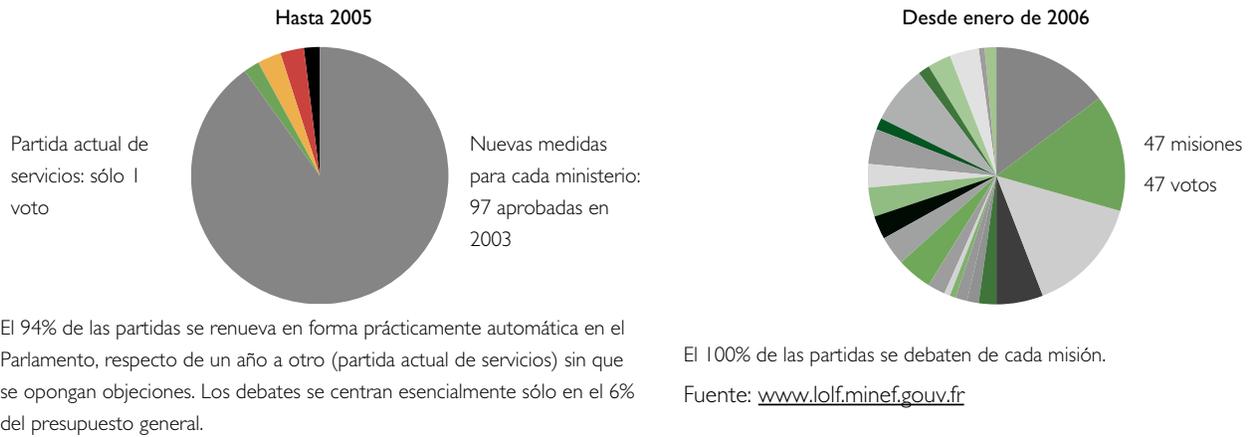
Una vez que el SED entre en pleno funcionamiento en México, la información sobre el desempeño que reúna vendrá a sumarse a la amplia información que ya se comunica periódicamente al Congreso y a sus diversos comités durante el año. Aunque la información sobre el desempeño se comunica actualmente al Congreso, en gran medida sobre una base ad hoc y respecto de determinados programas sociales, el poder ejecutivo ya debe informar al Congreso en intervalos regulares durante el ejercicio económico acerca de ciertas actividades: las transferencias a los Estados y la evolución de la deuda pública (mensualmente); la evolución de las finanzas públicas, lo que incluye información sobre ingresos, gastos y deuda (trimestralmente); y la demás información que requiera el Congreso. A fin de no sobrecargar la capacidad limitada del mismo, será necesario establecer procedimientos que permitan selectividad a la hora de decidir qué información sobre el desempeño se solicitará y examinará; por ejemplo, centrando la atención sobre todo en los programas de alto

⁴ Alrededor del 50% de los países de la OCDE establece metas de desempeño no financiero para los programas o los organismos en los documentos presupuestarios (Base de datos de la OCDE sobre prácticas y procedimientos presupuestarios: www.oecd.org/gov/budget/database). Véase también Banco Mundial, 2008, *Performance-Informed Budgeting in Latin America: Experiences and Opportunities*, documento presentado en la Conferencia Internacional sobre Presupuesto Basado en Resultados celebrada en México, junio de 2008.

⁵ Posner y Park (2007). Esto contrasta con la mayoría de los sistemas parlamentarios que tienden a desalentar la introducción por el poder legislativo de modificaciones presupuestarias sustanciales, las que con frecuencia se consideran como un voto de censura en el Gobierno.

⁶ Banco Mundial, 2008, situación operacional.

Grafico 2: Participación parlamentaria en las partidas presupuestarias: El caso de Francia



riesgo y gran visibilidad (en el grafico 3 figura un examen del limitado escrutinio que realiza el Parlamento de los *Public Sector Agreements* (Acuerdos de Servicio Público, PSA) en el Reino Unido).

En auditorías y evaluaciones

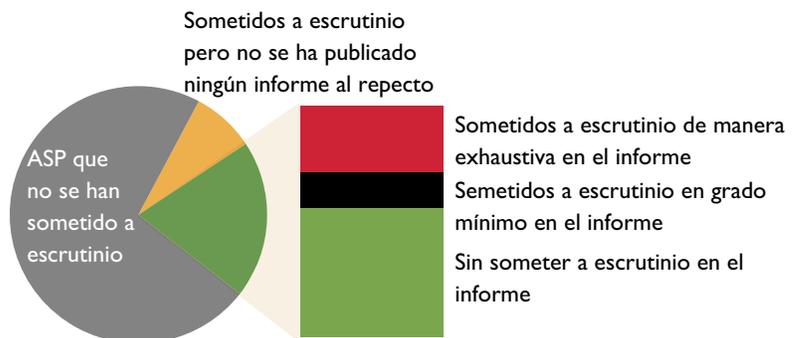
Tradicionalmente, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) aseguran el control financiero externo examinando y analizando el libro mayor del Estado. En países como España, Francia y Portugal, el Tribunal de Cuentas desempeña una función cuasi-judicial, en tanto que en los sistemas de Westminster (los EE. UU. y el Canadá), las EFS operan como instituciones auxiliares del poder legislativo. En la

OCDE, el ámbito de acción de las EFS normalmente incluye en la actualidad un examen de la optimización de los recursos y de la calidad de los indicadores o los sistemas de desempeño. Generalmente se encarga a comités de supervisión específicos dentro del poder legislativo la tarea de examinar los informes de las EFS y formular recomendaciones al respecto, así como realizar otras evaluaciones e investigaciones, para lo que se recurre con frecuencia a expertos adicionales, y se pide a los organismos de ejecución que sigan de cerca la forma en que han abordado las recomendaciones de las EFS o los comités legislativos e informen al respecto.

Los grupos de interés y los medios de información también pueden convertirse en consumidores (y grupos de presión) más activos de la información sobre el desempeño producida por las EFS

Grafico 3: Escrutinio realizado por el Parlamento del Reino Unido de los Acuerdos de Servicio Público

El eje de la gestión del desempeño en el Reino Unido son los Acuerdos de Servicio Público (ASP). Su objetivo es destinar los recursos principalmente a mejorar los resultados y a fortalecer la responsabilidad. En las ASP se especifican los objetivos de los departamentos, los objetivos de apoyo, y las metas de desempeño. A pesar de que se recomienda a los comités parlamentarios que periódicamente realicen un escrutinio de los ASP, una encuesta reciente revela que "en general los escrutinios son superficiales".



Fuente: Información extraída de 344 acuerdos de servicio público identificados en los ejercicios económicos de 2003, 2004, 2005 y 2006. *UK Parliamentary Scrutiny of Public Service Agreements: A challenge too far?* Carole Johnson y Colin Talbot, de próxima aparición.

o los comités legislativos. Al intensificar en esa forma el debate y el compromiso público se puede contribuir a acrecentar la transparencia y la supervisión de las medidas ejecutivas.

En México, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es una entidad autónoma y está bajo las órdenes del Congreso. Además de auditorías financieras tradicionales, en 1997, la ASF comenzó a realizar auditorías de desempeño, aunque su cobertura no es universal.

Fortalecimiento de los instrumentos de que dispone el Congreso

Para que el Congreso ejerza eficazmente su función de supervisión es necesario que tenga acceso a la información adecuada en el momento preciso y que pueda utilizarla. La experiencia en muchos países de la OCDE ha sido desigual e indica la necesidad de que el Congreso de México continúe fortaleciendo y alineando sus principales instrumentos para un compromiso activo con la información sobre el desempeño en el proceso presupuestario:

- La estructura de comités constituye la esencia de la influencia legislativa, pero con frecuencia el tiempo para el debate y la capacidad técnica son limitados. El ejecutivo siempre tendrá bastante más información y capacidad técnica que el Congreso. Ello no obstante, es esencial adaptar y aumentar la capacidad del Congreso para incorporar en forma selectiva la información sobre el desempeño en las operaciones de los comités, para poder responsabilizar al poder ejecutivo, lo que incluye mecanismos para asegurar que las recomendaciones se apliquen;
- El Congreso puede hacer uso de la información producida por la ASF (auditorías de desempeño, así como auditorías financieras), y a la larga por el SED, para mejorar su supervisión ejecutiva y asegurar la responsabilidad, a condición de que la información se reciba a tiempo y en un formato que satisfaga las necesidades de los legisladores. Por ejemplo, uno de los aspectos que se critican actualmente respecto de los informes de auditoría financiera de la ASF es que se producen demasiado tarde para que influyan en los debates subsiguientes sobre el presupuesto, y
- El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP) ayuda a analizar el presupuesto dentro del Congreso⁷. El Centro está desarrollando una capacidad analítica que es independiente del ejecutivo, aunque recientemente comenzó a incorporar la gran variedad de información sobre

desempeño.

Retos

La iniciativa orientada a la preparación del presupuesto sobre la base de la información relativa al desempeño ofrece al Congreso grandes oportunidades para acrecentar sus funciones normativas y de supervisión. No obstante, todavía quedan importantes retos por superar para que los objetivos principales se hagan realidad.

- La definición de los indicadores apropiados para diferentes usuarios. La utilidad de determinadas medidas del desempeño y el interés que éstas generen dependerá de que satisfagan las necesidades de los usuarios. Las decisiones técnicas a que se enfrentan los directores de programas suelen ser diferentes de las decisiones políticas a que se enfrenta el Congreso o de los intereses del público. Armonizar esas necesidades diferentes sin abrumar a los legisladores ni crear sistemas de información demasiado costosos será un reto importante que requerirá una estrecha cooperación entre los poderes legislativo y ejecutivo. Una posibilidad sería que el Congreso colaborara con el poder ejecutivo y con sus propios organismos para asegurarse de que reciban una o algunas medidas fundamentales de los productos y resultados vinculadas a cada organismo o cada partida para programas⁸
- La necesidad de asegurar la puntualidad, independencia y solidez de la información sobre el desempeño. La información y los análisis producidos por el SED, la ASF y el CEFP serán decisivos en este proceso. Sin embargo, se necesitará tiempo, y muy probablemente la participación activa del Congreso, para desarrollar la capacidad necesaria para producir sistemas sólidos de información sobre el desempeño (proceso generalmente

⁷ Alrededor de la tercera parte de los países de la OCDE han creado instituciones para ayudar a la supervisión y el seguimiento legislativos, por ejemplo la Oficina de Presupuesto del Congreso de los E.E.U.U. (*US Congressional Budget Office*. Véase la base de datos de la OCDE sobre prácticas y procedimientos presupuestarios: www.oecd.org/gov/budget/database.

⁸ Esto podría reflejar el sistema de "calificaciones" de algunos Gobiernos de la OCDE; por ejemplo, la Oficina de Gestión del Presupuesto de los E.E.U.U. (*US Office of the Management of the Budget (OMB)*) emplea un sencillo sistema de calificaciones de evaluación del desempeño para supervisar los programas (*Performance Assessment Rating Tool*); véase: www.whitehouse.gov/results/agenda/scorecard.html.

iterativo) y para crear la credibilidad necesaria para inspirar confianza en los usuarios.

- El desarrollo de una cultura de evaluación del desempeño dentro de los tres niveles de Gobierno, lo cual llevará tiempo. Sobre la base de la experiencia adquirida a nivel federal, México tiene previsto crear sistemas similares dentro de los gobiernos y los cuerpos legislativos locales, reconociendo al mismo tiempo las diferencias entre los estados.
- La decisión de preparar el presupuesto sobre la base de la información sobre el desempeño también puede modificar el carácter de la supervisión legislativa. Si se aprueba el presupuesto basándose en los objetivos relativos a resultados habrá más margen para delegar las decisiones detalladas sobre el gasto en los directores de programas. Sin embargo, tal vez los políticos consideren que esto reduce su autoridad sobre la forma en que se implementan los programas y en que se responsabiliza a los administradores por los complejos vínculos entre insumos y productos/ resultados. La información de alto nivel sobre el desempeño puede además impedir ver claramente las tendencias subyacentes o la información marginal, vale decir, ¿qué tanto más se logrará con financiamiento adicional? A menos que se aborden esos aspectos, es probable que el interés de los legisladores en ese tipo de información decaiga⁹. No obstante, en muchos países el legislativo ha aceptado ese equilibrio entre los controles detallados y la expectativa de una gestión más eficiente que se deriva de una mayor responsabilidad por el desempeño.

En general, la creación de un marco y una cultura de evaluación del desempeño en todos los niveles de Gobierno es un proceso evolutivo y de largo plazo. Es importante atenuar las expectativas de los usuarios, entre ellos el Congreso, en forma tal que tengan entusiasmo suficiente para apoyar activamente el desarrollo de sistemas y procesos, pero que sean lo suficientemente realistas como para no debilitar el apoyo a largo plazo.

⁹ Sterck y Bouckaert, "The impact of performance budgeting on the role of parliament: a four country study", Instituto de Gestión Pública, Bélgica, 2006, documento presentado en el segundo Diálogo Transatlántico, Lovaina,

DEFINICIÓN Y USO DE INDICADORES Y METAS EN EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

Manuel Fernando Castro, Oficial Senior de Evaluación, Grupo de Evaluación Independiente (IEG), Banco Mundial
 Ricardo Miranda Burgos, Director General Adjunto de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria, Subsecretaría de Egresos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), México

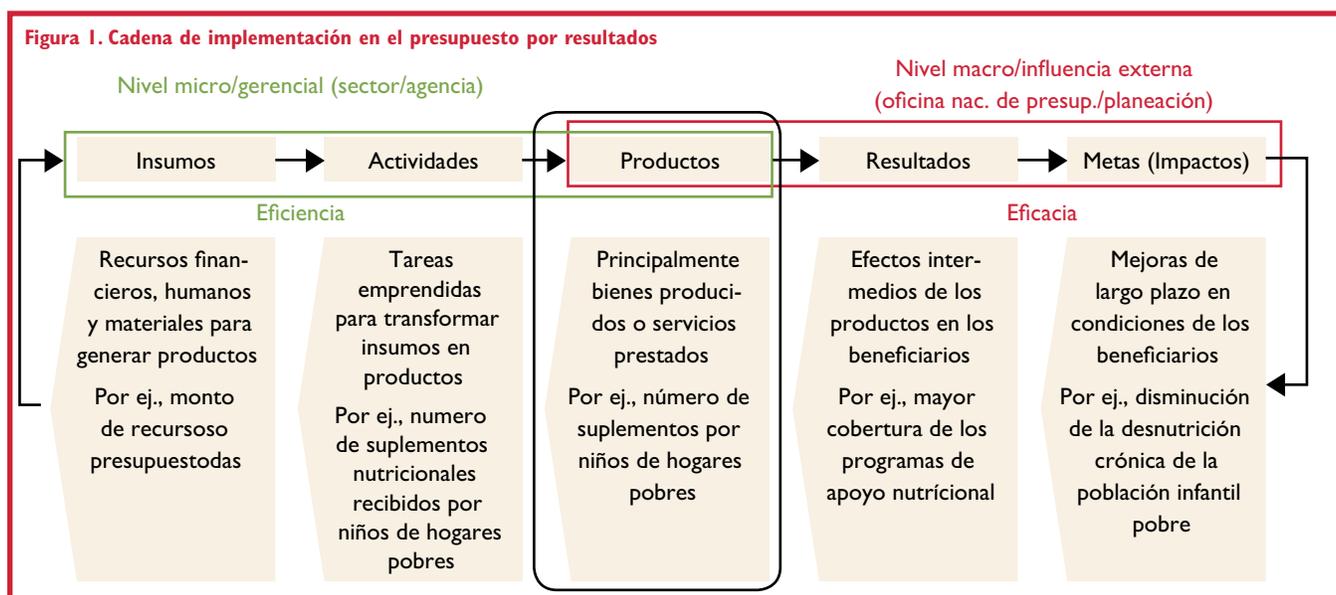
Esta nota analiza algunos de los principales aspectos técnicos e institucionales relacionados con la formulación y el uso de indicadores y metas en la implementación del presupuesto basado en resultados en el nivel nacional. Señala, igualmente, los recientes logros y algunos de los retos que México tiene con respecto a la institucionalización de este nuevo modelo, como parte de los esfuerzos de la administración federal por incrementar la calidad del gasto público haciendo uso de instrumentos de evaluación de las políticas y los programas de gobierno aprobados en el presupuesto.

Aspectos técnicos de los indicadores del desempeño

El presupuesto basado en resultados es un componente central de un proceso más amplio que suele denominarse **gestión basada en el desempeño** o *gestión orientada a resultados*. Su objetivo es mejorar la eficiencia, la eficacia, la rendición de cuentas y la transparencia de las políticas, de los programas y del gasto en los gobiernos. Este proceso comprende el uso de indicadores de desempeño para valorar el grado en que se están logrando los resultados esperados y, considerando la información del desempeño, apoyar la mejora continua de las decisiones presupuestarias, así como del diseño y la gestión de los programas.

Objetivos, resultados y productos

A nivel nacional, al establecer indicadores para el presupuesto basado en resultados se debe distinguir entre el nivel superior (macro) y el nivel operativo (micro) del desempeño en la cadena de implementación del gobierno. El nivel superior considera el entorno externo a los programas, así como los impactos, resultados y productos planeados respecto de lo que objetivamente se logra. Esto último, dada la importancia que revisten los fines para la política de desarrollo gubernamental, interesa principalmente a los funcionarios responsables de las políticas, de los programas y del presupuesto nacional. El nivel operativo alude a la gestión interna de los programas y comprende los productos, actividades e insumos que, por su carácter de medios para la gestión, son del interés de las autoridades encargadas del



presupuesto y de los programas en los sectores y agencias. Ambos lados de la cadena de resultados son esenciales para el presupuesto basado en el desempeño, y los productos actúan como puente entre los dos niveles de la cadena de implementación (Figura 1).

A nivel de las agencias, el establecimiento de una cadena secuencial de resultados para todos los programas comienza con la determinación y alineación de los objetivos o resultados de alto nivel, que son de mediano y largo plazo (4 a 15 años), por ejemplo reducir la mortalidad infantil. Por lo tanto, para determinar qué esperan lograr las agencias con sus respectivos presupuestos y medir su desempeño utilizando indicadores, los funcionarios responsables del presupuesto deben conocer bien hacia dónde están orientadas las actividades de esas agencias y cuáles son sus objetivos estratégicos, así como identificar claramente los objetivos a nivel nacional, sectorial y regional a los que contribuyen. Sólo entonces pueden identificar resultados y productos adecuadamente vinculados con los objetivos de los programas de cada agencia, y los funcionarios de presupuesto pueden identificar qué constituye un gasto de calidad, al establecer en forma clara lo que cada programa y agencia debe realizar con los recursos asignados.

Definición de indicadores de desempeño y sus metas

A partir de sus objetivos, las agencias pueden derivar metas a más corto plazo (1 a 4 años) que definen los resultados previstos de las asignaciones presupuestarias. Básicamente, las metas son órdenes cuantificables de una variable determinada durante un período específico. Las metas del nivel superior ayudan a mejorar la eficacia y las del nivel operativo buscan incrementar la eficiencia, aunque son complementarias e interdependientes. Una técnica para definir metas es traducir los resultados y productos en enunciados positivos orientados al logro de un efecto esperado, de forma que, a partir de un valor inicial de referencia (línea de base), sea posible establecer un camino y el destino al que se quiere llegar (por ejemplo, aumentar la cobertura de los programas de apoyo nutricional del 35% al 40% para la población pobre entre 2008 y 2010). Las metas deben indicar logros referentes a un solo producto o resultado en un período definido de tiempo, suponiendo una cantidad finita de insumos y actividades necesarias para obtenerlas (Figura 1).

Definir metas relevantes requiere criterios técnicos para identificar una línea de base sólida y realizar una valoración realista de los recursos y capacidades con que se cuenta para conseguirlos, lo que implica, a su vez, contar con un amplio conocimiento de las políticas y programas en cuestión. Los responsables internos de los programas en las agencias y las autoridades responsables del presupuesto

participan coordinadamente en la definición de dichas metas con el propósito de que éstas sean relevantes, creíbles y factibles. Definir metas para todas las variables que intervienen en la asignación de recursos puede resultar una tarea compleja y exigente en tiempo y dedicación, pero es importante, ya que los gobiernos deben rendir cuentas precisamente sobre la base de tales metas, y porque sólo a través de éstas, y de los objetivos que les dan sentido, se puede incentivar la mejora continua del desempeño de los ministerios, agencias, y servidores públicos. Un aspecto importante por considerar es lograr que las metas sean relevantes y creíbles, para lo cual las agencias no deben poder modificarlas discrecionalmente. Asimismo, una vez lograda una meta, las agencias no sólo deben mantener esa pauta, sino buscar mejores resultados.

Los indicadores, por su parte, son un instrumento para medir los resultados de un programa o política en forma cuantitativa o cualitativa, reflejan los cambios en las variables que la ejecución del programa busca afectar, y permiten la medición de los resultados en forma oportuna y costo-efectiva. Así, los indicadores de desempeño deben proporcionar información a los gerentes y a los funcionarios responsables de los programas y del presupuesto, de forma que éstos puedan determinar los progresos en la consecución de los objetivos y metas a lo largo de la cadena de implementación (desde los impactos en el nivel superior hasta los insumos en el nivel operativo).

Los indicadores de desempeño deben facilitar la medición, el monitoreo y la evaluación de los resultados del presupuesto en forma oportuna, estandarizada y a costo razonable. La literatura sobre monitoreo y evaluación hace referencia a diversos acrónimos que pueden ayudar a establecer indicadores adecuados según un conjunto de parámetros técnicos (véanse algunos ejemplos en el Figura 1).

En la práctica, es importante tener en cuenta que los aspectos metodológicos pueden aplicarse de manera diferente según el contexto. Por ejemplo, en las primeras etapas de la implementación del presupuesto basado en resultados, puede ser necesario lograr un equilibrio entre la necesidad de los responsables del presupuesto de obtener información del desempeño, por un lado, y una calidad ligeramente desigual o un mayor número de indicadores, por el otro. Por ello, se trata de un proceso gradual y progresivo de mejoramiento que implica considerar mediciones su óptimas transitoriamente, mientras el proceso de implementación avanza con acciones dirigidas a resolver la situación.

Decidir cuál es el nivel óptimo o aceptable de dicho equilibrio requiere buen criterio técnico y un juicio centrado para avanzar cuidando lo esencial. No existen indicadores "perfectos"; en

Recuadro I. Calidad de los indicadores del desempeño

De acuerdo con las categorías más frecuentes, todo indicador de desempeño debe ser:

SMART*	o	CREMA**
Specific: Específico		Claro
Measurable: Cuantificable		Relevante
Achievable: Alcanzable		Económico
Relevant: Relevante		Monitoreable
Trackable: Susceptible de monitorear		Adecuado

* SMART: acrónimo en inglés del conjunto de características propuestas primeramente por Peter Drucker en 1954.

** CREMA: del acrónimo CREAM en inglés introducido por Schiavo-Campo (1999).

ocasiones, es necesario utilizar indicadores indirectos o aproximados, por ejemplo cuando no se dispone de datos, cuando éstos no se pueden recopilar periódicamente, cuando recabar la información resulta demasiado costoso. Entender estas dificultades y los potenciales costos de obtener y analizar la información del desempeño es crítico para el éxito del proceso de implementación del presupuesto basado en resultados. Con frecuencia, las agencias tienden a seleccionar sus indicadores basándose en la información que tienen a mano más fácilmente, hasta que se ha fortalecido la planeación estratégica que permite apreciar lo importante y costo-eficiente que es contar con información para medir el desempeño de sus programas en un horizonte de largo plazo.

Vínculo entre el presupuesto y los resultados

La solidez del presupuesto basado en resultados depende de la vinculación entre la planeación del desarrollo, los resultados y las decisiones sobre la asignación de los recursos financieros. Una manera de establecer ese vínculo es estandarizar los costos por unidad de los productos suministrados (por ejemplo, pacientes tratados en centros de salud o estudiantes matriculados en educación secundaria). Otra forma es identificar conexiones cuantitativas más globales entre el nivel de resultados logrado y determinadas asignaciones presupuestarias anuales o plurianuales (por ejemplo, aumento de la cobertura de los servicios de agua y saneamiento)¹. Establecer dichos nexos demanda, igualmente, una enorme cantidad de juicios técnicos y un intenso trabajo operativo, ya que la tarea se debe hacer individualmente para cada capítulo presupuestario o programa².

En virtud de la diversidad de los productos y resultados en el sector público, puede ser complicado vincular algunas asignaciones presupuestarias al desempeño (por ejemplo, cuando los costos por unidad de un servicio varían considerablemente entre una región y

otra). Un paso técnicamente crítico para relacionar la financiación con los resultados es establecer una clasificación programática del gasto, la cual busca permitir que el presupuesto pueda ser leído en términos de los resultados que con él se espera conseguir. En la práctica, dicha clasificación debe ser un subproducto de todo el proceso de definición de metas e indicadores de impactos, resultados y productos para cada programa y agencia, preferentemente mediante un trabajo de colaboración entre los funcionarios responsables de la programación de recursos para cada uno de los sectores del presupuesto nacional y los funcionarios responsables de los programas y el presupuesto en los sectores y agencias.

La clasificación financiera convencional, basada principalmente en asignaciones globales para insumos (por ejemplo, sueldos y salarios) o unidades institucionales (por ejemplo, ministerios o agencias), no ofrece mucha información acerca de si los recursos han conseguido sus objetivos o si podrían producir mayores beneficios. Una clasificación programática ayuda a establecer una secuencia lógica entre los resultados y productos de los programas y los resultados agregados a nivel de la agencia, el sector o las políticas. Con tal clasificación, el proceso presupuestario es más un proceso de decisión estratégica entre diferentes prioridades de política que una lista de solicitudes presupuestarias a ser incorporadas. Desde el punto de vista técnico, el reto es asegurar que las modalidades de programas reflejen las prioridades gubernamentales en la asignación de los recursos durante la elaboración del presupuesto. Si se realiza satisfactoriamente, este ejercicio favorece el cumplimiento de los propósitos de rendición de cuentas (como información ex post) y la preparación y ejecución del presupuesto (como información ex ante). Pero para que estos objetivos puedan ser cumplidos eficazmente, todo el presupuesto debe adoptar un formato por programas (por ejemplo, las solicitudes de los ministerios, las asignaciones establecidas por ley o la evaluación de los resultados presupuestales), al menos como complemento de la clasificación financiera tradicional.

El costeo de los programas es la otra técnica clave para relacionar la financiación con los resultados, debido a que proporciona información que los sistemas financieros y contables tradicionales

¹ Por ejemplo, en Gran Bretaña, en los Acuerdos sobre la Prestación de Servicios Públicos las metas de resultados están vinculadas al proceso de presupuestación plurianual; véase Robinson (2007).

² Éste es especialmente el caso cuando la tarea se hace por primera vez; sin embargo, la dificultad puede disminuir a medida que se adquiere experiencia, sobre todo si se recurre a la tecnología para automatizar el proceso.

simplemente no pueden ofrecer. Sin embargo, costear los productos y los resultados unitarios de los programas también presenta dificultades. Por un lado, los resultados y productos del sector público no se expresan necesariamente en unidades estandarizadas; los resultados en particular, suelen verse afectados por factores externos (por ejemplo, la delincuencia, el desempleo y la pobreza). Por otro lado, incluso los productos pueden depender del carácter contingente de muchos servicios (por ejemplo, el Ejército o el servicio de bomberos). Algunos métodos sofisticados de cálculo, como el *activity based costing* (costeo basado en actividades; ABC) sólo reflejan algunas de estas complejidades. Por esta razón, casi siempre es necesario recurrir a soluciones complementarias para informar el proceso presupuestario, como por ejemplo en el caso de las evaluaciones de programas.

Consulta y validación de los indicadores

El uso escaso o inadecuado de la información sobre el desempeño en el proceso presupuestario a menudo tiene que ver con problemas no sólo de disponibilidad y calidad de los datos, sino de concertación y aceptación política de la información del desempeño.

Si las mediciones del desempeño van a informar las decisiones sobre los presupuestos ministeriales, entonces los ministros sectoriales y las autoridades presupuestarias centrales deben estar al tanto de qué se quiere medir y cómo se está midiendo. Los oficiales de alto nivel deben convenir tanto en los indicadores como en las metas, sobre todo porque el presupuesto es, fundamentalmente, un proceso político. En definitiva, las decisiones presupuestarias se toman teniendo en cuenta usos competitivos que son reflejo no sólo de los programas, sino también, y en alto grado, de los objetivos y compromisos políticos de los gobiernos. Aparte de definir los objetivos, indicadores y metas de los programas y sus vínculos con los resultados y objetivos de las políticas, los gobiernos también deben estandarizar e institucionalizar los procedimientos para asegurar una amplia aceptación y validación de sus metas. Los procedimientos de consulta y concertación ayudan tanto a las autoridades presupuestarias centrales como a los ministerios sectoriales al reducir la discreción y los incentivos para establecer metas e indicadores de poca relevancia.

Información del desempeño

La medición de los resultados de las asignaciones presupuestarias presenta una serie de retos relacionados con la información del desempeño.

- En primer lugar, la recopilación de información sobre los indicadores del desempeño no es necesariamente una tarea fácil. Por ejemplo, los indicadores referentes a productos se basan sobre todo en registros administrativos (datos recolectados diariamente por los propios programas), los cuales pueden ser muy deficientes en muchos países en desarrollo. Los resultados, por su parte, se basan en mayor medida en datos estadísticos (observaciones periódicas obtenidas mediante encuestas o estimaciones), que no se recopilan con suficiente frecuencia como para que sirvan de base para las decisiones anuales sobre el presupuesto.
- En segundo lugar, la información sobre el desempeño requiere análisis. Aun si se cuenta con buenos datos, éstos no pueden ser considerados información del desempeño en sí mismos si no han sido procesados y organizados de una manera estructurada, accesible y oportuna.
- En tercer lugar, para que la recopilación, la gestión y el reporte de datos sobre el desempeño sean de buena calidad, se debe contar con sistemas de información adecuados. Sin duda, la mayoría de los sistemas presupuestarios recopila datos financieros (por ejemplo, compromisos y pagos) con fines de control. Sin embargo, el presupuesto basado en resultados hace necesario integrar la información financiera y la información del desempeño, por lo que la inter-operación entre los sistemas estadísticos nacionales, los sistemas de monitoreo de los programas y agencias, y los sistemas de información financiera es de vital importancia.
- Por último, dado que la información sobre el desempeño es diferente de la información financiera, el presupuesto basado en resultados sólo es posible si las oficinas de presupuesto son competentes en el análisis de las políticas y la valoración de la información que deben reportar los ministerios sectoriales y los organismos de evaluación.

México: Progresos recientes y principales desafíos

México ha venido incorporando la utilización de indicadores del desempeño en el presupuesto público desde 1997. En el marco de una serie de importantes transformaciones institucionales recientes contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 —la reforma del marco presupuestario federal con un enfoque orientado a los resultados; la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social a modo de organismo técnico e independiente de evaluación, la adopción de un nuevo marco de armonización contable, y la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)—, el país ha emprendido la tarea de evaluar los resultados del gasto en todos los programas federales.

Desde marzo de 2007, se han definido matrices de indicadores con un fuerte énfasis en indicadores de impacto, resultados y productos en los programas presupuestarios (77% del total). Se han establecido criterios homogéneos para la definición de los indicadores y metas y, a partir de éstos, se incorporaron matrices de indicadores en 398 programas, se concertaron e incluyeron en el presupuesto 265 indicadores correspondientes a 217 programas presupuestarios ejecutados por 27 dependencias y entidades federales, y se incluyó la perspectiva de género en 216 indicadores de 64 programas presupuestarios.

Todo esto ha exigido un gran esfuerzo en términos de coordinación y ha sido un proceso técnicamente complejo en el que se ha avanzado gracias a la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y en el que la Cámara de Diputados ha sido un actor relevante. Aunque algunos de los aspectos aquí señalados dan una idea de la dimensión del proceso en marcha, los efectos de mediano y largo plazo en la orientación hacia los resultados de la administración pública mexicana serán aún más importantes. Sin embargo, ése no será un proceso fácil ni lineal. Se deberá superar una serie de retos con el trabajo de múltiples instancias.

Será necesario asegurar la continuidad del proceso y el respaldo político al más alto nivel del gobierno para avanzar en su institucionalización. Igualmente, se requerirá tiempo y mucho más trabajo para renovar la mentalidad y recrear las prácticas de muchos oficiales del gobierno y agentes externos, en el Ejecutivo, el Legislativo, así como en las instituciones de control, fiscalización y transparencia. Mejorar los indicadores de desempeño; definir y poner en operación una función de seguimiento adecuada (que complemente la función de evaluación existente); internalizar prácticas de comunicación y ren-

dición de cuentas generalizadas en el lenguaje de resultados; lograr una mayor calidad en las matrices de indicadores, y desencadenar acciones para mejorar la calidad, disponibilidad y utilización de la información sobre el desempeño son algunas de las tareas prioritarias. Otros desafíos son armonizar las categorías de programas en el presupuesto e introducir clasificaciones basadas en productos y resultados, establecer mecanismos de consulta y validación de las metas e indicadores incorporando a los niveles de decisión del gobierno, formular y adoptar una más amplia estrategia de información y establecer un plan estructurado y a mediano plazo para desarrollar capacidades de gestión orientada a resultados, monitoreo y evaluación en los funcionarios públicos de todos los niveles.

Referencias

- M. F. Castro, "Insider Insights: Building a Results-Based Management and Evaluation System in Colombia", Banco Mundial/IEG, ECD Working Paper No. 18, Washington, D.C. 2009.
- H. Hatry, "Performance Measurement: Getting Results" Urban institute Press, Washington, D.C., 1999.
- J. Z. Kusek, y R. C. Rist., "Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System" Banco Mundial, Washington, D.C. 2001.
- K. Mackay, "How to Build M&E Systems to Support Better Governments", Banco Mundial/IEG, Washington, D.C. 2007.
- "Integrating and Using Performance Information in the Budget Process" en *Performance Budgeting in OECD Countries*, OCDE, París, .2007.
- M/. Robinson, "Performance Information Foundations" en M. Robinson, comp., *Performance Budgeting*, FMI, Washington, D.C., 2007.
- S. Schiavo-Campo, "Performance in the Public Sector", *Asian Journal of Political Science* 7 (2), 1999.

MEJORANDO EL DESEMPEÑO DEL PRESUPUESTO:

Políticas públicas de nutrición basadas en la evidencia¹

Gladys López-Acevedo, Economista Senior, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Banco Mundial
Ricardo Mújica Rosales, Director General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales, Secretaría de Desarrollo Social(SEDESOL), Mexico

En los últimos México ha hecho importantes avances en el estado de nutrición de la población. A pesar de la disminución en la inequidad, la desnutrición crónica continúa siendo un desafío de las políticas públicas. La más reciente generación de programas se distingue por un diseño basado en la evidencia científica existente. Esta nota (a) presenta un análisis de la efectividad y eficiencia de los principales programas en materia de nutrición, (b) resalta la importancia de un diseño robusto y del uso de evaluaciones de calidad en los programas que permiten una mejor asignación de recursos, y (c) destaca algunas de las prioridades para la mejora de dichos programas en los próximos años.

Tendencias recientes

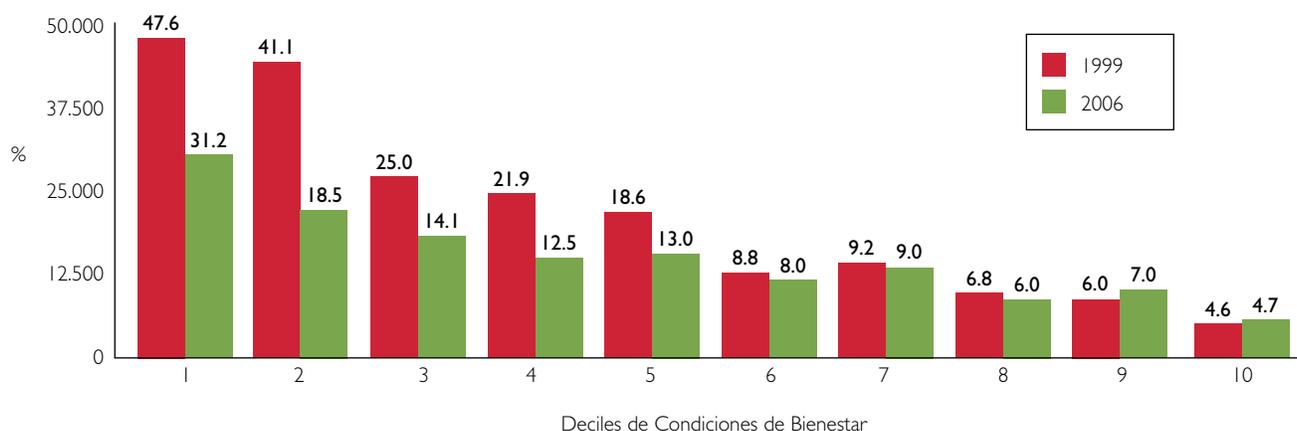
A partir de la información de las Encuestas Nacionales de Nutrición 1988 y 1999, y la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006, se observa que en los últimos 20 años México ha hecho importantes avances importantes en el estado de nutrición de la población. La desnutrición en menores de cinco años ha caído sustancialmente y se ha reducido la brecha histórica de desigualdad en el estado nutricional de distintos grupos de la población. Desde finales de los noventa, la desnutrición aguda (bajo peso para la talla) ha dejado de ser un problema generalizado de salud pública. Adicionalmente, entre 1988 y 2006 la prevalencia de baja talla (desnutrición crónica) en niños menores de cinco años se redujo casi a la mitad, pasando del 22,8 al 12,7 %.

Las máximas disminuciones de prevalencias de desnutrición crónica se observan en los dos deciles² inferiores de condiciones de bienestar, seguidos de los tres intermedios. En los cinco deciles superiores no hubo una disminución importante de la desnutrición crónica en los últimos siete años. A pesar de la disminución en la inequidad en relación a 1999, la desnutrición crónica continúa siendo un desafío para las políticas públicas, especialmente dada

¹ Esta nota está basada en el resumen ejecutivo de la publicación del Banco Mundial, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), "Nutrición y pobreza, Política Pública basada en Evidencia", González de Cossio et al. Banco Mundial, 2008.

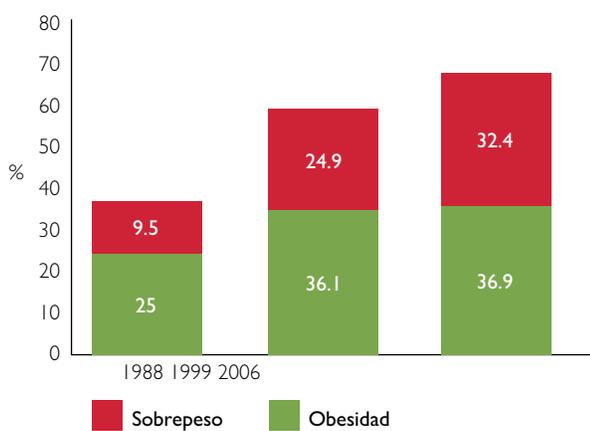
² La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006 (ENSANUT 06) utiliza un índice de condiciones de bienestar medido a través de variables relacionadas con variables socioeconómicas y de salud para clasificar a los hogares mexicanos.

Gráfico 1: Prevalencia de desnutrición crónica por decil de condiciones de bienestar en 1999 y 2006



Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006

Gráfico 2: Sobrepeso (IMC 25-29.9) y obesidad (IMC>30) de 20 a 49 años en 1988, 1999 y 2006.



Fuente: Encuesta Nacional de Nutrición 1999 y Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006

la heterogeneidad en su distribución, tanto geográficamente como entre los distintos grupos sociales. En términos absolutos, las prevalencias más altas siguen presentándose entre la población indígena (33,2% frente a 10,6% de población no indígena) y en las zonas rurales (19,9% frente a 10,1% de zonas urbanas).

Adicionalmente, la anemia y la deficiencia de micronutrientes es alta y su reducción ha sido relativamente modesta. La prevalencia de anemia en el grupo de niños de uno a cuatro años disminuyó, entre 1999 y 2006, de 28,1 a 23,7 por ciento. Aunque la anemia es un problema generalizado entre toda la población, las mayores prevalencias se acentúan en el 40 por ciento de los hogares con menores condiciones de bienestar.

Esta problemática coexiste con una epidemia de sobrepeso y obesidad. Aproximadamente dos de cada tres mujeres entre 20 y 49 años sufre sobrepeso u obesidad. En adultos, la obesidad está distribuida de manera relativamente homogénea entre regiones y niveles de bienestar. En los niños, en cambio, éste es un problema mayor en zonas urbanas, en el norte del país y en la ciudad de México, así como entre los grupos de mayores ingresos.

La evolución de las políticas de nutrición

En los últimos cuarenta años se pueden distinguir en México dos etapas de políticas de alimentación y nutrición. Entre los años sesenta y hasta mediados de los noventa, la política se caracterizó por el uso de cuantiosos recursos dirigidos a subsidios generaliza-

dos. El objetivo central era el abasto de alimentos básicos con el propósito de garantizar la seguridad alimentaria del país. La más reciente generación de programas —marcada por el inicio en 1997 de Progres/Oportunidades— se distingue por fundamentarse en un marco conceptual que identifica los mecanismos biológicos y conductuales a través de los cuales las intervenciones propuestas podrían tener un efecto en la desnutrición, basado en la evidencia científica existente. Asimismo, dichos programas se caracterizan por su focalización, buscando una atención eficiente hacia la población que presenta mayores rezagos. En resumen, este tipo de programas pone énfasis en un diseño robusto con una lógica conceptual que sea adecuada para alcanzar objetivos específicos, así como en el uso de evaluaciones de calidad que permitan una mejor gestión de los programas, aumentando su eficiencia y efectividad, ofreciendo la posibilidad de una mejor asignación de recursos públicos.

Principales programas con componente nutricional de la Secretaría de Desarrollo Social

Hasta el año 2008, existían en la Secretaría de Desarrollo Social tres³ programas sociales con componente nutricional: Oportunidades, el Programa de Abasto Social de Leche (PASL)⁴ y el Programa de Apoyo Alimentario (PAL). A través de dichos programas se atiende a cerca de 8 millones de familias.

Principales resultados de las evaluaciones El programa Progres-Oportunidades: Impactos en Comunidades Rurales

En 1997 se inició la implementación en zonas rurales del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres), conocido actualmente como el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

³ En el año 2008 inició la operación de un cuarto programa, el "Programa de Apoyo Alimentario en Zonas Marginadas". Sin embargo, debido a que éste busca objetivos similares a los del Programa de Apoyo Alimentario de DICONSA, en el 2009 ambos programas serán fusionados en el PAL.

⁴ El programa de Abasto Social de Leche se encuentra a cargo de LICONSA y el Programa de Apoyo Alimentario, a cargo de DICONSA, ambas instituciones dependientes de la SEDESOL.

Programa	Oportunidades	PAL	LICONSA
Población objetivo	Familias en pobreza extrema en áreas urbanas y rurales	Familias en pobreza alimentaria en áreas rurales*	Familias en pobreza patrimonial, principalmente en zonas urbanas**
Beneficiarios (2007)	5 millones de familias	143 mil familias	2,8 millones de familias
Apoyo nutricional	Apoyo en educación, salud, y nutrición que incluye entre otros, pláticas en materia de salud; control nutricional y complementos alimenticios para niños y mujeres embarazadas y en lactancia.	Apoyo en especie (canasta de alimentos básicos) o efectivo (\$175 pesos al mes)	Hasta 4 litros semanales de leche fortificada, a precio preferencial, por cada miembro del hogar que se encuentre en la población objetivo***
Corresponsabilidad	Asistencia regular a la escuela y a servicios preventivos de salud; capacitación en salud y nutrición.	Participación en seminarios sobre salud, alimentos y nutrición	Ninguna

* SEDESOL utiliza tres líneas de pobreza: *pobreza alimentaria* se refiere al ingreso necesario para comprar una canasta de alimentos que satisfice los requerimientos nutricionales mínimos; *pobreza de capacidades*, que incluye el ingreso necesario para satisfacer las necesidades de alimentación, educación y salud; y *pobreza de patrimonio*, que se refiere al ingreso necesario para satisfacer las necesidades de alimentación, educación, salud, vivienda, vestido, calzado y transporte. ** Aproximadamente el 85% de los beneficiarios son urbanos. Para recibir apoyos, los hogares deben de contar con al menos un miembro en los siguientes grupos de población: niños y adolescentes entre 6 meses y 12 años, adultos mayores, mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, enfermos crónicos y/o personas con discapacidad. *** La leche Liconsa está fortificada con hierro, zinc, ácido fólico y vitaminas A, C, D, B2 y B12. La leche se vende a un precio de \$4.00 pesos (aproximadamente 40% del precio de mercado).

Su diseño está orientado a incrementar la inversión en salud, alimentación y educación de los niños de hogares en pobreza extrema. El programa otorga transferencias monetarias condicionadas como apoyo alimentario y becas escolares. Además, distribuye complementos alimenticios a mujeres embarazadas o en lactancia y niños de hasta 48 meses⁵.

Las evaluaciones muestran mejoras en el crecimiento de los niños que varía entre 0,67 y 1,1 cm., dependiendo del tiempo de exposición y del subgrupo de edad. Asimismo, se documentan efectos positivos del programa en el consumo de los hogares, se observa un mayor gasto en alimentación, mayor diversificación de la dieta, y consumo más elevado de frutas, verduras y productos de origen animal. Por otra parte, sólo se obtuvieron impactos menores en la prevalencia de anemia en niños y mujeres, principalmente por la reducida absorción del hierro que tenía la fórmula original de la papilla y el consumo irregular del complemento fortificado. Asimismo, se documenta un aumento en el consumo de alimentos poco saludables como los refrescos carbonatados.

Considerando los hallazgos de las evaluaciones se rediseñó y mejoró el componente nutricional. Se modificó el tipo de hierro adicionado a las papillas Nutrisano y Nutrivida para mejorar su

biodisponibilidad; también se reformuló la estrategia educativa para promover su adecuada utilización. Una limitación del diseño de la evaluación es que no permitió identificar la contribución individual de las distintas acciones del programa en el efecto nutricional observado.

El programa Oportunidades: Impactos en comunidades urbanas

En comunidades urbanas el impacto fue mayor en los niños que tenían menos de seis meses al momento del levantamiento basal; donde crecieron en promedio 1,5 cm. más y pesaron 0,5 kg. más que los niños en hogares similares que no participaron en el programa (grupo control). En niños urbanos menores de 24 meses, la magnitud del impacto en la talla fue mayor en los hogares más pobres. El impacto del programa en la prevalencia de la anemia en niños y mujeres no fue estadísticamente significativo.

Los resultados de las evaluaciones en zonas urbanas y rurales se asemejan en muchos aspectos y encaminan a dos grandes retos para Oportunidades. Primero, a pesar del impacto significativo en el estado nutricional, es necesario que aumente la magnitud del impacto a través de una mejor focalización intrafamiliar y utilización de los alimentos fortificados y de algún complemento alternativo. El segundo reto para Oportunidades, y en general para las políticas

⁵ El complemento se otorga a todos los niños de 6 a 23 meses de edad y a niños de hasta 5 años cuando se detecta algún grado de desnutrición.

públicas dirigidas a mejorar la nutrición, es evitar un incremento, e incluso, lograr una reducción en la prevalencia de sobrepeso y obesidad. No obstante, aun existe poca información y experiencia sobre la efectividad de potenciales intervenciones en México.

Programa de Abasto Social de la Leche LICONSA

El Programa de Abasto Social de Leche (PASL) tuvo sus orígenes en los años cuarenta, con el objetivo de subsanar el problema de desabastecimiento de leche en la ciudad de México. A partir de 2002, se reorientan los objetivos del programa hacia el logro de una mejor nutrición a través de la fortificación de la leche con micronutrientes⁶. A través del programa se vende leche líquida o en polvo, a precio preferencial a familias en situación de pobreza. Con el fin de verificar el cumplimiento de los objetivos de la estrategia de fortificación de leche se evaluó la eficacia y efectividad del programa. La prevalencia de anemia entre los niños que consumieron leche fortificada fue hasta 40% menor, a los seis meses, que entre los que recibieron la leche no fortificada. También se registraron resultados positivos en la prevalencia de baja talla para la edad y en el incremento de masa muscular de los niños beneficiarios.

El gran reto que prevalece para el programa es su focalización: se estima que cerca de dos de cada cinco beneficiarios pertenecen a los cuatro deciles menos pobres de la población⁷ y que el 50% de los beneficios del programa se concentran en el Distrito Federal y estado de México, entidades donde solamente se localizan 21% de los menores de cinco años en situación de pobreza que presentan problemas de anemia.

⁶ Esta decisión se tomó con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición 1999, en donde se identificaron deficiencias en micronutrientes como hierro y zinc en la dieta de preescolares.

⁷ Medido a través de un índice de bienestar generado a través de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006.

⁸ El diseño de Oportunidades exige una corresponsabilidad en materia de asistencia escolar y citas médicas. Debido a esto, las localidades que no cuentan con centros médico y/o escuelas no pueden ser atendidas por este programa.

Programa de Apoyo Alimentario (PAL)

El Programa de Apoyo Alimentario nace en el año 2004, dirigido a cubrir los mínimos necesarios en materia de alimentación para población en situación de pobreza no atendida por el programa Oportunidades⁸. Utilizando la infraestructura de la red de tiendas Distribuidora Conasupo (DICONSA), el programa distribuye apoyos bimestrales en efectivo o en especie a familias ubicadas en las localidades más alejadas del país.

La evaluación de impacto utilizó información recolectada entre 2003 y 2005. Los resultados muestran que la entrega en especie con y sin educación, así como el efectivo, incrementan el gasto total y por grupos de alimentos. Los hogares beneficiarios del PAL registraron un consumo total entre 14 y 16% superior al de los no beneficiarios. Los niños entre tres y cuatro años de edad cuyas familias recibieron el apoyo en efectivo crecieron en promedio 0,54 cms. más. La evidencia sugiere que una mezcla de efectivo y alimentos, o complementos de alto valor nutritivo destinados a los miembros con mayor vulnerabilidad nutricia en el hogar pudiera ser la estrategia de intervención con mayor potencial.

Agenda de trabajo

El diseño de programas y evaluaciones de calidad fundamentadas en la evidencia permite generar y usar información de desempeño con resultados tangibles y efectos directos en la asignación de recursos del presupuesto público. En este caso, como fruto de las evaluaciones realizadas, se deriva una agenda concreta de trabajo a desarrollar durante los próximos años. Esta agenda resalta los siguientes temas prioritarios para la mejora de la política pública en materia de nutrición.

- **Heterogeneidad del estado nutricional.** Hay tres estados en la República Mexicana en los cuales la desnutrición crónica ya no es considerada un problema generalizado de salud pública (Nuevo León, Tamaulipas y Colima). Sin embargo, en estados como Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Yucatán persisten prevalencias superiores al 20%. Sería recomendable elaborar un mapa del estado nutricional a nivel municipal que permita considerar variaciones regionales en la aplicación de intervenciones nutricias dentro de los programas destinados a la población en pobreza.
- **Sobrepeso y obesidad.** La población mexicana ha experimentado un aumento preocupante en las prevalencias de so-

brepeso y especialmente de obesidad. El cual se ha distribuido homogéneamente entre los adultos de diversos grupos sociales pero registra un mayor aumento en el quintil más bajo de condiciones de bienestar. Existen pocas acciones de probada eficacia pero algunas acciones a considerar son: reducción de la grasa de la leche Liconsa; reducción del nivel energético de los complementos de Oportunidades en las mujeres; capacitación de la población beneficiaria de los programas en la compra de alimentos nutritivos así como desalentar la compra de los que se sabe aumentan el riesgo de obesidad.

- **Retroalimentación de las evaluaciones.** Del conjunto de evaluaciones de impacto se desprenden lecciones importantes. Algunas intervenciones han probado ser más efectivas que otras, por lo que, tomando en consideración restricciones operativas y presupuestales, se deberían de favorecer dichas intervenciones. Existen áreas de oportunidad para mejorar la focalización de algunos programas. La evaluación de los programas también ha revelado la debilidad de los componentes educativos (en materia de salud y nutrición), por lo que es recomendable continuar trabajando en la mejora de acciones enfocadas a la adopción de comportamientos saludables. Una mayor coordinación institucional entre los principales programas confines nutricionales y con otros programas de vivienda e infraestructura que mejoren las condiciones de salubridad, así como con los sectores de salud y educación, es esencial para promover la sinergia de la respuesta social organizada y atender los retos en materia de nutrición. Asimismo, es importante buscar la complementariedad de intervenciones en materia de infraestructura (por ejemplo, acceso a agua potable, condiciones adecuadas de higiene en la vivienda, tales como pisos firmes) las cuales han probado tener resultados importantes en variables relacionados con la mejora de la nutrición.

ARMONIZACIÓN CONTABLE

Manuel Vargas, Especialista Senior en Gestión Financiera, Unidad de Gestión Financiera, Banco Mundial
Emilio Pineda, Director General Adjunto, Unidad de Coordinación de Entidades Federativas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP), México

La información financiera del sector público es necesaria para mantener la disciplina fiscal, tomar decisiones sobre la asignación de recursos, optimizar la eficiencia operativa e incrementar la transparencia sobre el uso del erario público. Para que la información financiera sea una herramienta útil de mejoramiento de la calidad y eficiencia del gasto público, es necesario que sea comprensible, comparable, oportuna, completa y confiable. La reforma de armonización contable en México, entendida como la modernización y uniformidad de criterios de registro y presentación de información presupuestaria y contable del sector público, busca alcanzar dichos atributos. A su vez, el establecimiento de un sistema de información financiera robusto es considerado un prerrequisito en la implantación del presupuesto por resultados. Por lo tanto, los beneficios esperados de la reforma son amplios; sin embargo, no deben pasarse por alto los riesgos y desafíos importantes que presenta su implementación.

Introducción

Los sistemas de información financiera gubernamental proveen a los tomadores de decisiones y funcionarios públicos herramientas para: (a) controlar el gasto agregado y el balance fiscal; (b) asignar estratégicamente el gasto público a políticas, programas y proyectos; y (b) mejorar el manejo del presupuesto con economía y eficiencia.¹ Además, los sistemas de información financiera les permiten a los gobiernos cumplir con su responsabilidad básica de rendición de cuentas a órganos de fiscalización y a la ciudadanía por el uso de los recursos públicos. Claramente, la información financiera gubernamental constituye un medio para los fines señalados, los cuales se cumplirán en función de la capacidad existente a diferentes niveles de la gerencia pública para utilizar dicha información en el manejo de programas públicos, así como de los usuarios externos para analizarla y así fiscalizar la gestión.

La utilidad de la información financiera pública depende de varias características:

- **Comprensibilidad:** La información financiera debería presentarse de forma tal que los usuarios informados puedan entenderla razonablemente y así poder utilizarla para sus propósitos específicos.
- **Comparabilidad:** Las bases de registro y presentación de la información financiera deberían permitir su comparación entre entidades y entre períodos de tiempo.
- **Oportunidad:** El período de tiempo transcurrido entre la fecha de la información financiera y su emisión debería permitir de manera razonable la toma de decisiones y la fiscalización.
- **Cobertura completa:** La información financiera debería pre-

sentar una visión completa del sector público, sin omisiones materiales.

- **Confiability:** La información financiera debería estar libre de errores materiales y sesgos de parcialidad.

En términos generales, la información financiera pública se puede clasificar en información de índole presupuestaria y de índole contable. La diferencia fundamental entre ambas se encuentra en que la información presupuestaria se rige por la sustancia legal del presupuesto público, mientras que la contabilidad financiera privilegia la sustancia económica en el registro y presentación de los eventos. También se podría identificar a las estadísticas fiscales como un elemento distintivo de la información financiera pública, aunque estas normalmente se alimentarían de elementos existentes de los sistemas presupuestario y contable.

Parámetros internacionales

Varias iniciativas se han emprendido a nivel internacional para tratar de uniformar criterios importantes de la información financiera pública. Para los propósitos de esta nota, destacamos el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (MEFP) y las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP).

El MEFP, emitido por el Fondo Monetario Internacional, presenta un marco conceptual y de compilación integral para analizar y

¹ Ver "Public Expenditure Management Handbook", World Bank, 1998.

evaluar la política fiscal.² Se centra en las definiciones, clasificaciones y directrices para la presentación de estadísticas de finanzas públicas. Algunos elementos notables de armonización perseguidos por el MEFP son: (a) la armonización con las correspondientes normas de otros sistemas estadísticos macroeconómicos reconocidos internacionalmente, en particular el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN 1993); y (b) la posibilidad de hacer análisis comparativos de las operaciones del gobierno entre países.

En adición a las medidas de posición fiscal, el MEFP establece una serie de clasificaciones para segmentos de gobierno, para sus ingresos y gastos. Con respecto a los últimos, se proponen las clasificaciones económica y funcional.³ Aunque el objetivo principal del MEFP está en la producción de estadísticas fiscales, indudablemente constituye el parámetro internacional para los principales clasificadores presupuestarios. Estos, a su vez, son esenciales para la comprensibilidad de la información financiera pública, la asignación estratégica, seguimiento y fiscalización del gasto.

Las NICSP, emitidas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público de la Federación Internacional de Contadores, buscan normar el reconocimiento, medición, presentación y revelación de transacciones y hechos en los estados financieros.⁴ Un elemento importante de armonización contenido en las NICSP es su convergencia con las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIFs), aplicables al sector privado, pero adaptables al sector público cuando resulta apropiado. A diferencia de las NIIFs, la adopción internacional de las NICSP se torna más

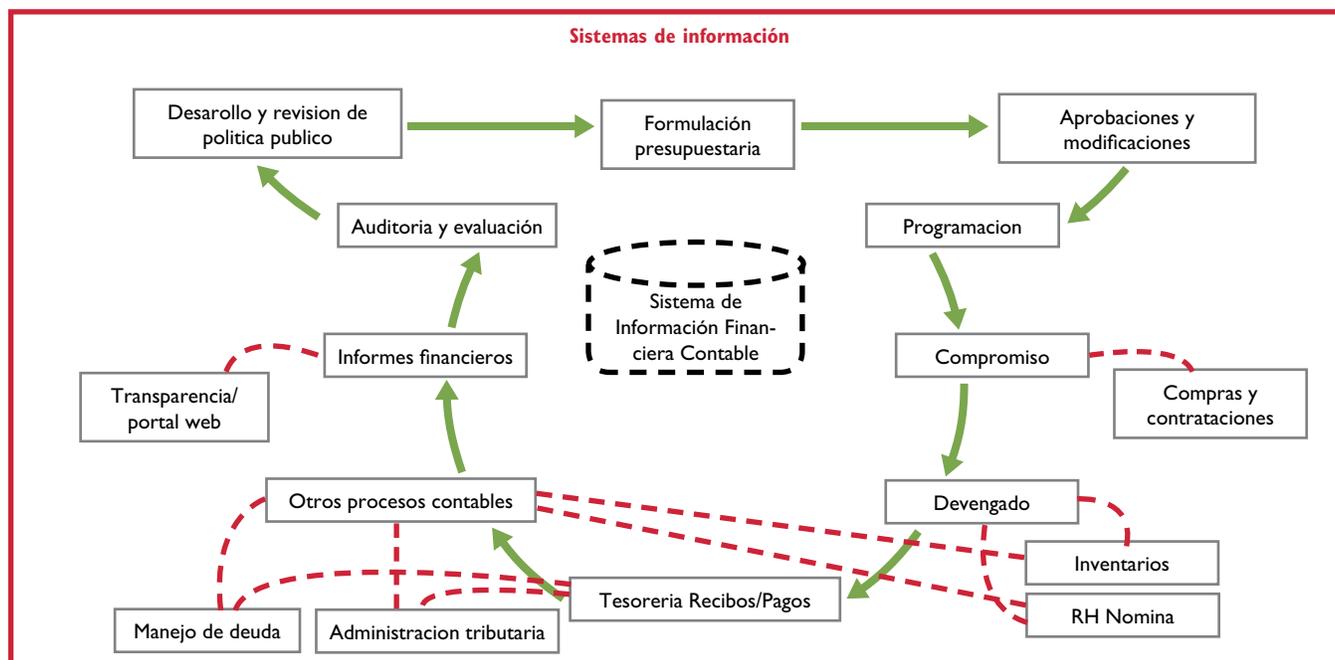
difícil por asuntos de soberanía gubernamental. Sin embargo, esta situación no disminuye su relevancia: se reconoce el derecho de los países a establecer normas contables y directrices para la información financiera y las NICSPs pueden ayudar en el desarrollo de nuevas normas o en la revisión de las existentes.

A la fecha, se tiene una NICSP sobre la preparación de estados financieros sobre la base contable de efectivo, mediante la cual se reconocen las transacciones y otros hechos sólo cuando se recibe o paga el efectivo. Por lo tanto, en esta base contable los objetos de medición en los estados financieros son el saldo de efectivo y los cambios que se producen en él. Sin embargo, el grueso de las NICSP regula la base contable acumulativa, a través de la cual las transacciones y otros hechos son reconocidos cuando ocurren (no sólo cuando se efectúa su cobro o pago en efectivo). Los elementos reconocidos según esta base contable son el activo, pasivo, activos netos (o patrimonio), ingresos y gastos. En su conjunto, las NICSP constituyen el marco de referencia internacional para los estados financieros gubernamentales, los cuales a su vez son fundamentales

² Ver "Government Finance Statistics Manual", International Monetary Fund, 2001.

³ El MEFP adopta la Clasificación de Funciones de Gobierno, desarrollada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

⁴ Ver "Handbook of International Public Sector Pronouncements", International Federation of Accountants, 2009.



para presentar las transacciones, activos y pasivos públicos de forma transparente y coherente.

Sistemas integrados de información financiera (“SIF”)

Usualmente la producción de información financiera pública requiere el procesamiento de un amplio número de transacciones, en períodos limitados de tiempo y a través de una red amplia y dispersa de oficinas. Por lo tanto, los gobiernos han puesto gran énfasis en las últimas dos décadas en el desarrollo de sistemas computarizados de información financiera. En general, estos sistemas integran el procesamiento de la transacción con el registro y clasificación, facilitan la automatización de controles y procedimientos y permiten la rápida compilación de datos y emisión de informes. Algunas características normales de los sistemas integrados son: el desarrollo modular, con módulos centrales integrados (esenciales para la operación del sistema y que definen los estándares para intercambio de información) y módulos auxiliares conectados; la estructuración por líneas funcionales, no organizacionales, a fin de permitir la integración de una base de datos común; y la utilización de una plataforma de tecnologías de información y comunicación que permita dicha integración.⁵

La figura anterior ejemplifica, de manera simple, la integración de módulos centrales de los sistemas de información financiera alrededor del ciclo presupuestario, así como sus conexiones con módulos auxiliares de otras funciones críticas de la gestión financiera pública.

SIF robustos como prerrequisito del presupuesto por resultados

Un SIF sólido es crítico en cada uno de los momentos del ciclo presupuestario para promover una gestión fiscal coherente, en general, y para mantener sistemas de presupuesto basado en desempeño, en particular:

- **En la formulación del presupuesto.** Es esencial a efectos de planificar y cuantificar los costos de obtener resultados. Por lo tanto, es importante que el SIF produzca oportuna y confiablemente información referida a los costos finales de implementar un determinado programa durante años anteriores.

- **En la ejecución del presupuesto.** Durante la implementación del presupuesto los gerentes públicos necesitan información actualizada y deben dar seguimiento al gasto de los programas. Cuando el ejercicio presupuestario no está integrado con la contabilidad, las adquisiciones y la tesorería, se corre el riesgo de no tener cifras confiables para comparar el ejercicio del presupuesto, por ejemplo con los resultados tangibles del proyecto.
- **En auditoría y evaluaciones de presupuesto.** Las entregas parciales o tardías de las Cuentas Públicas afectan las evaluaciones de gastos oportunas y limitan la rendición de cuentas.

En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los SIF aunque no perfectos son relativamente robustos y sofisticados, y una gran parte de la información de desempeño utilizada y diseminada a los actores y usuarios claves del presupuesto basado en desempeño es de carácter financiera o requiere una capacidad para costear programas. En América Latina, los sistemas de gestión financiera crecientemente suministran información utilizada para actividades ex-post de monitoreo y evaluación.

Contexto mexicano

En México se han dado avances importantes en la producción de información financiera pública, pero hasta ahora uno de los mayores problemas para el análisis de las finanzas públicas en los tres niveles de gobierno es la ausencia de comparabilidad, y posiblemente de precisión, de la información disponible. Los gobiernos producen información financiera de acuerdo con leyes, políticas y principios dictados localmente. La gran variedad de reglas y sistemas de contabilidad gubernamental dificulta o imposibilita el análisis de datos comparativos, lo cual a su vez puede llevar a conclusiones no confiables o inhibir el monitoreo y evaluación eficaz de la gestión fiscal. En ese sentido, México va detrás de otros grandes gobiernos de naturaleza federal, por ejemplo Estados Unidos, Brasil e India, donde —con diferentes niveles de desarrollo en cuanto a la calidad de la información fiscal— al menos no existen problemas graves de comparabilidad de dicha información.

⁵ Ver A. Hashim y B. Allan, “Information Systems for Government Fiscal Management, 2007.

La ausencia de armonización contable en diferentes niveles de gobierno se evidencia en variaciones en el uso de la base contable de efectivo y acumulativa; en los clasificadores presupuestarios; en el nivel de incorporación de transacciones del sector paraestatal; en el registro de activos (sobre todo no financieros); en el reconocimiento de pasivos; y en la estructura, contenido y oportunidad de los estados financieros, sus notas y las cuentas públicas en general. Como es de esperar, dichas variaciones también conllevan normalmente diferentes niveles de desarrollo e integración de las tecnologías de información utilizadas.

Reforma de la contabilidad gubernamental

La necesidad de armonización contable ha sido tema de discusión durante varios años, tal como quedó demostrado en varios grupos de trabajo constituidos desde 1998 y en la Convención Nacional Hacendaria del 2004, en la que se acordó —entre otras cosas— buscar armonizar y modernizar los sistemas de información contables para los tres ámbitos de gobierno. Sin embargo, pocos avances concretos se lograron hasta la aprobación de la reforma hacendaria del 2007, la cual derivó en la reforma constitucional del 2008 que facultó al Congreso a expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que garanticen su armonización a nivel nacional. Consecuentemente, ese mismo año se expidió la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), la cual entró en vigor el 1 de enero de 2009.

Con la LGCG, el marco normativo de la información financiera pública en México da un salto cualitativo, particularmente mediante la introducción gradual de los siguientes elementos:

- La cobertura nacional de la LGCG, tanto vertical (tres niveles de gobierno) como horizontal (dependencias, entidades y órganos dentro de un gobierno), con un régimen simplificado para municipios pequeños.
- El establecimiento de un proceso formal de emisión de normas, el cual incluye la conformación de un ente normativo, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), y de un ente de opinión formal, el Comité Consultivo. En ambas instancias se contempla la participación de dependencias, entes y organizaciones relevantes.
- El requerimiento y la armonización de las clasificaciones presupuestarias: administrativa, económica/por objeto de gasto, y

funcional/programática.

- El requerimiento y la armonización de los momentos del registro presupuestario: aprobado, modificado, comprometido, devengado, ejercido y pagado.
- La interrelación automática del registro único de las operaciones presupuestarias y contables.
- El control contable de bienes muebles, inmuebles y otros activos.
- La armonización de los estados financieros y presupuestarios básicos.
- La difusión trimestral de la información financiera por medios electrónicos.
- El requerimiento de instrumentos (listas, catálogos, manuales de contabilidad) armonizados con los lineamientos generales del CONAC.

Beneficios esperados y desafíos

En balance, la LGCG provee elementos que, de ser implementados adecuadamente, mejorarán significativamente la utilidad de la información financiera pública, como se resume a continuación:

- **Comprensibilidad y comparabilidad:** Armonización de normas de registro, clasificadores presupuestarios, cuentas contables y los estados financieros correspondientes.
- **Oportunidad:** Requerimiento del registro contable en tiempo real y la emisión de información financiera trimestral dentro de los treinta días de finalizado cada trimestre.
- **Cobertura completa:** Aplicación de los requisitos de información de la LGCG al gobierno federal, las entidades federativas y los municipios. Además, dentro de cada gobierno la LGCG aplica a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, la administración pública paraestatal y los órganos autónomos estatales.
- **Confiabilidad:** A través de la difusión, amplitud y uniformidad de la información financiera, indirectamente se puede mejorar su confiabilidad. Sin embargo, la LGCG no regula aspectos de control interno, auditoría y fiscalización externa, los cuales constituyen mecanismos críticos para salvaguardar la confiabilidad de la información.

La experiencia internacional muestra que la implementación de un sistema de contabilidad gubernamental con base acumulativa es un proceso a largo plazo que debe implementarse en etapas

debidamente secuenciadas para asegurar su éxito.⁶ En ese sentido, la implementación completa de la LGCG al 31 de diciembre de 2012 no deja de conllevar riesgos y desafíos importantes:

- La amplia cobertura del nuevo marco normativo, un aspecto positivo como se mencionó anteriormente, al mismo tiempo generará necesidades formidables de capacitación y gestión del cambio en miles de entidades y funcionarios públicos.
- *La adecuación y el desarrollo de sistemas de información que abarquen las diferentes etapas y clasificaciones del registro presupuestario, así como los requisitos de la contabilidad bajo base acumulativa, representarán costos importantes de diseño, desarrollo, implementación y supervisión.*
- *La calidad de los sistemas de control y auditoría interna, así como la fiscalización externa, es fundamental para ayudar a garantizar la confiabilidad de la contabilidad gubernamental y que así cumpla sus objetivos de salvaguarda del tesoro público. Por lo tanto, la modernización y armonización contable debería complementarse con desarrollos similares en la gestión de las contralorías internas y entidades de fiscalización superior.*

Algunos elementos técnicos complejos tendrán que desarrollarse con sumo cuidado. Se puede pensar, por ejemplo, en la diferencia señalada (y las conciliaciones necesarias) entre registros presupuestarios y contables; el levantamiento, registro y valuación de activos; el registro de pasivos y tratamiento de obligaciones bajo esquemas de bursatilización y asociaciones público-privadas; la identificación y revelación de pasivos contingentes; el reconocimiento de ingresos devengados; el registro de tratamiento de transacciones hechas por fidecomisos; la consolidación de información de entes paraestatales y autónomos; entre otros.

⁶ Adicionalmente, aunque se acepta que la contabilidad sobre base acumulativa provee información más amplia que el ejercicio presupuestario y los flujos de efectivo, no se puede decir que exista un consenso internacional sobre los beneficios de la contabilidad gubernamental sobre base acumulativa en función del costo de su implementación.

LA EXPERIENCIA DEL ESTADO DE QUERÉTARO EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

María Guadalupe Toscano Nicolás, Especialista en Gestión del Sector Público, Banco Mundial.

Enrique Abedrop Rodríguez, Secretario Técnico de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Querétaro, México

Las reformas fiscales que México ha llevado adelante en los últimos años -con el objeto de mejorar la gestión pública, la transparencia y la rendición de cuentas- han presentado una serie de requerimientos para los Gobiernos Subnacionales. Estos incluyen el fortalecimiento de la auditoría local, la armonización de la contabilidad gubernamental, el establecimiento de indicadores de desempeño para los programas con transferencias federales, y la introducción de la función de evaluación en las administraciones estatales y municipales. Ante estos retos el estado de Querétaro ha sido pionero en poner en marcha un proceso de adopción formal y gradual del presupuesto por resultados. La Secretaría de Planeación y Finanzas, que tiene responsabilidades directas en la dirección del presupuesto ha actuado como modulador de la reforma y ha realizado acciones concretas, como el desarrollo de un diagnóstico de sus capacidades, la formulación de un plan de acción y el establecimiento de un Grupo Inter-institucional Coordinador, además de promulgar el decreto de creación de una Unidad Independiente de Evaluación en el Estado. Sobre estas bases se han dado pasos firmes hacia la implementación del presupuesto basado en resultados y una mejor gestión de los recursos públicos estatales.

Contexto

Durante la última década, el país ha hecho avances sustantivos en las reformas de la gestión pública para tratar de crear un sistema más eficiente, eficaz y profesional de la administración pública que permita responder a las necesidades de la sociedad mexicana. El Gobierno ha seguido una estrategia integral en la reforma del sector público para hacer frente a sus problemas estructurales de carácter fiscal, así como para mejorar la eficiencia, eficacia y rendición de cuentas del gasto público, que ha sido clave en la reciente crisis económica mundial.

Como parte de estas reformas, en septiembre de 2007 se aprueba la reforma hacendaria, una reforma fiscal integral que representa un paso crucial en el fortalecimiento de las cuentas fiscales del país; teniendo como uno de sus pilares fundamentales la orientación hacia un enfoque basado en resultados con el cual se busca mejorar el ejercicio del gasto y la rendición permanente de cuentas. Con este paso, el gobierno se compromete a gastar mejor y a entregar mejores bienes y servicios a la ciudadanía.

La Reforma Constitucional de 2008 complementó el alcance de la reforma fiscal de 2007 al establecer, para los tres órdenes de gobierno: (a) la armonización de la contabilidad del sector público, (b) la orientación del presupuesto hacia resultados, (c) la ejecución de evaluaciones de desempeño del gasto y el uso de información del desempeño en el presupuesto, y iv) el presupuesto plurianual para proyectos de inversión.

Fortalecer la calidad del gasto público mediante mejoras en la asignación, y uso eficiente de los recursos públicos en consistencia con los fines políticos y sociales es una labor de gobierno que México ha asumido y que sin duda requiere de reformas más amplias del sector público, especialmente las reformas administrativas. El Gobierno federal ha hecho grandes avances en la implementación de estas reformas, para cuya aplicación se ha establecido un calendario ambicioso que exige una importante coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.

Los estados han iniciado el proceso con el que se establece el marco jurídico correspondiente en términos de presupuesto, los gastos y la contabilidad. Algunos de ellos ya han aprobado el decreto para la creación de las unidades de evaluación que adelantarán la medición de resultados de la aplicación de los recursos públicos, y han avanzado en la formulación de indicadores de desempeño, tanto estratégicos como de gestión. Las iniciativas de los estados se reforzarán durante el año 2010 sobre todo debido a ciertas necesidades específicas de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, aprobada en diciembre de 2008, que permitirá la armonización contable en los tres órdenes de gobierno.

El Estado de Querétaro comprometido con la reforma

El Estado de Querétaro, comprometido con la Reforma Constitu-

cional en materia de Gasto, ha sido uno de los estados pioneros en la adopción de un enfoque de gestión y presupuesto que enfatiza los resultados del gasto.

En el último lustro, el Estado logró avances notables en el mejoramiento de la administración financiera pública, especialmente en el fortalecimiento de la gestión de los ingresos y el control de los gastos y puede afirmarse también que avanzó rápidamente hacia un proceso presupuestario más eficiente y transparente. Pero al mismo tiempo, los avances observados pusieron de manifiesto otras falencias así como una serie de oportunidades de mejora a partir de las cuales el Estado ha comenzado a dar los primeros pasos para poner en marcha la implementación de un modelo de presupuesto basado en resultados (PBR).

Entendiendo que la exitosa implementación de este tipo reformas requiere de un diagnóstico a fondo de las capacidades institucionales y las posibilidades de reforma, así como de la elaboración de un plan y una estrategia de implementación con base en sólidos fundamentos técnicos, Querétaro estableció esta ruta en su proceso de reforma.

Diagnóstico de las capacidades institucionales¹

El diagnóstico está estructurado en seis secciones: a) gestión presupuestal, b) gestión financiera pública, c) ejecución de programas y proyectos, d) planeación estratégica, e) monitoreo y evaluación de resultados, y f) gestión de la información. El análisis que de él se deriva arrojó varios aspectos que ofrecen oportunidad de mejora e identificó una serie de acciones concretas de corto y mediano plazo dentro de un marco de objetivos estratégicos para la introducción del presupuesto basado en resultados y la mejora de la gestión del gasto público. Los hallazgos principales de este análisis se reflejan en la nota del Cuadro 1.

Plan y estrategia de implementación de la reforma

El trabajo de planeación de la reforma en Querétaro, se basó en el reconocimiento de que la implementación del presupuesto basado en resultados requiere afectar en cierta medida todas las etapas del proceso presupuestal, desde la planeación y la programación hasta la ejecución y la evaluación de sus resultados. Con ello, la adminis-

tración no solo reconoció la necesidad de cambios en las prácticas de los funcionarios del presupuesto y en la forma de presentar el gasto, sino también identificó la necesidad de hacer algunas modificaciones a la estructura institucional de la administración, en el marco legal y en el perfil del recurso humano de un buen número de dependencias.

Como resultado, la estrategia señala con claridad: los objetivos, la orientación de la reforma, los ajustes institucionales básicos, los componentes de la implementación y sus responsables, la secuencia y velocidad requeridas, así como las actividades de acompañamiento mínimas. El realismo en la identificación de estos aspectos, la consideración de los requerimientos técnicos y la planeación de la estrategia han sido importantes características del modelo que está adoptando Querétaro.

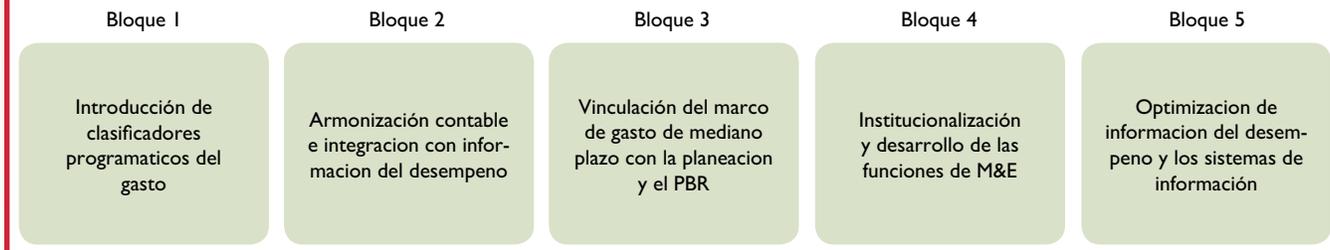
Algunas consideraciones esenciales en la definición de la estrategia del Estado incluyen: a) promover condiciones básicas en el sistema de administración del gasto tales como una estructura programática del gasto, mecanismos de evaluación ex ante y priorización de proyectos, y un sistema de indicadores de desempeño presupuestal; b) establecer una sólida base de administración financiera, c) incorporar los ajustes institucionales y de orden legal que faciliten el logro de los objetivos de la reforma; y d) desarrollar niveles de competencias adecuados en las instituciones y funcionarios responsables de presupuestar, planear y evaluar el gasto, así como en los ejecutores de los programas.

Otro aspecto a destacar es que, con fundamento en el diagnóstico de la situación inicial, se desarrolló un plan de trabajo de acción inmediata que permitiera resultados en el corto plazo y el establecimiento de ciertos fundamentos de la reforma. Entre estos cabe mencionar un plan de implementación² que tuvo como propósito brindar a los funcionarios responsables una guía general

¹ El Diagnóstico fue realizado con apoyo del Banco Mundial con una metodología robusta basada en buenas prácticas internacionales que ayuda a los gobiernos a identificar sus capacidades y las herramientas en marcha para medir resultados y principalmente para implementar el presupuesto basado u orientado en resultados. La herramienta estimula la discusión interna y facilita el dialogo sobre el cómo “informar” el presupuesto en las diferentes etapas del ciclo y manejo de la reforma durante su puesta en marcha de una manera sistemática. De manera específica, la metodología permite apoyar a los gobiernos y dar claridad en el tipo de medidas y acciones específicas que necesitaran poner en marcha y el programa de trabajo a liderar para sustentar la reforma.

² El Banco Mundial desarrolló el “Plan de Corto y Mediano Plazo para la Implementación del Presupuesto basado en Resultados” de Querétaro.

Figura 1: Componentes del plan de implementación de la reforma en Querétaro



y una clara identificación de los principales bloques y pasos para la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo sostenible del Presupuesto basado en Resultados. Considerando la coyuntura del cambio de administración, otro propósito del Plan fue facilitar la continuidad de los avances realizados y establecer un marco de referencia para continuar el intercambio de experiencias y mantener un diálogo constante con la Administración Federal en cuanto a la reforma presupuestal.

El Plan de Implementación se estructuró en cuatro secciones: a) consideraciones generales que se sugiere tener en cuenta antes de iniciar la introducción del PBR; b) síntesis del diagnóstico y actividades realizadas por la administración de Querétaro con acompañamiento del Banco Mundial; c) estrategia de implementación sugerida que identifica los objetivos, la secuencia, los arreglos institucionales, las acciones de acompañamiento, los responsables de ejecutarlas y los bloques o componentes de implementación; d) Plan de acción para la implementación de la estrategia.

³ Esta modalidad del PBR consiste en la asociación directa o indirecta de las partidas de gasto a categorías programáticas y sus metas, con el fin de permitir una lectura diferente del presupuesto para propósitos de rendición de cuentas. Sirve como una herramienta para las discusiones del presupuesto entre el ejecutivo, el legislativo y la ciudadanía y para reforzar las responsabilidades de los diferentes actores en el presupuesto, pero sin afectar el proceso de programación presupuestal y, por tanto, sin incidencia en la priorización o en la toma de decisiones de gasto. Este tipo de PBR se conoce como la modalidad más “ligera” de este instrumento y en muchos casos como un primer paso hacia una reforma más estructural. Con frecuencia se concreta en un anexo al documento de presupuesto anual o como información adicional de referencia.

⁴ Este enfoque del PBR busca asegurar que la información del desempeño es sistemáticamente producida y considerada, entre otros insumos, en el ciclo presupuestal del gobierno. Su propósito es informar más adecuadamente la toma de decisiones presupuestales e incrementar los incentivos para un mejor desempeño, aunque este no es el único factor para las decisiones de gasto.

El Plan de acción desarrolla cinco bloques específicos: a) Introducción de clasificadores programáticos del gasto, b) armonización contable e integración con información del desempeño, c) vinculación del marco de gasto de mediano plazo con la planeación y el PBR, d) institucionalización y desarrollo de las funciones de Monitoreo y Evaluación (M&E), y e) optimización de la información del desempeño y los sistemas de información.

El enfoque Querétaro

Teniendo en cuenta las condiciones del sistema presupuestal y de administración financiera, así como el estado de las funciones de planeación, ejecución y evaluación del gasto —es decir el análisis de sus capacidades institucionales—, la estrategia de implementación del PBR en Querétaro privilegia un enfoque “gradual” en tres fases: Fase I. Implementación del PBR *Presentacional*³ selectivo en dos sectores pilotos (Servicios de Salud del Estado de Querétaro o SESEQ, y Secretaría de Planeación y Finanzas o SPF); Fase II Escalamiento del PBR *Presentacional* en los dos sectores a la totalidad del gobierno central del Estado; y Fase III Implementación en toda su extensión del Presupuesto informado por Resultados⁴ o PBR. La estrategia quedaría ilustrada como se muestra en la Figura 2.

Figura 2: Estrategia de implementación del PBR en Querétaro



Cuadro I: Diagnóstico y progreso por áreas de análisis en la implementación del PBR en Querétaro

Área	Diagnóstico	Progreso
Gestión presupuestal	Falta una estructura programática del gasto No se cuenta con mecanismos regurosos de evaluación ex ante y priorización de proyectos No hay un sistema de indicadores de desempeño	Prueba piloto en SPF y SESEQ Modelo del clasificador alineación con Federación Desarrollo aplicación informática (tablero de control) Propuesta fortalecimiento institucional presupuestal
Gestión financiera pública	Falta de armonización, en clasificación, integración y momentos de registro Hay un espacio de mejora en la calidad y cantidad de reportes financieros Falta análisis de riesgos sistematicos y auditorias de desempeño	Análisis de brechas a junio Programa de trabajo consensuado con Banco Mundial para avanzar en las brechas
Ejecución de programas	Falta de definición de metas de resultados Existed capacidades limitadas para la supervisión Poco aprovechamiento de herramientas de control presupuestario, evaluación y estadísticas	Capacitación de personal de SESEQ y SPF en metodologías de PI, ML, indicadores y reporte Carga de matrices de indicadores en herramienta informática
Planeación estratégica	Falta de planeación estratégica del gasto No hay integración plan - presupuesto Falta de lineamientos y metodologías de planificación y presupuesto con base a resultados SPF tiene una función de planeación débil	Matrices de ML para 25 programas de SESEQ y 9 de SPF Set inicial de indicadores estratégicos Modelo conceptual de integración plan con presupuesto Propuesta de fortalecimiento institucional de la SPF
Monitoreo y evaluación	Se carece de un marco legal Se cuenta con capacidades limitadas para el desarrollo de la función El concepto "evaluación" limitado al seguimiento o cumplimiento de metas	Decreto y propuesta reglamento para la UER Entrenamiento en SPF y SESEQ para personal clave Propuesta de fortalecimiento institucional de la SPF
Gestión de la información	Baja interacción usuarios y productores No hay un plan estadístico estatal No hay instrumentos de administración de información del desempeño	Plataforma de información para la carga de matrices e indicadores apoya el vínculo entre usuarios y productores

Aspectos relevantes para la implementación

Un aspecto central en la implementación de la Reforma es la definición de responsables y roles claros. En este caso, dada la naturaleza transversal a la administración estatal de la reforma y debido a que son múltiples los actores y los niveles de competencias involucrados, se estableció un modulador de la reforma (en este caso la Dirección de Presupuesto de la Secretaría de Finanzas como instancia rectora del presupuesto estatal). Así mismo, se definieron responsables sectoriales y a nivel de programas, así como la vinculación

de las áreas estadísticas del estado y de la Entidad de Fiscalización en materia de armonización contable y gestión de la información respectivamente.

Otro aspecto importante para la implementación del PBR en Querétaro es que, debido a que la reforma busca producir cambios permanentes en la forma de presupuestar los recursos y administrar los programas, su introducción hizo necesarios cambios institucionales paralelos, particularmente en la estructura organizacional y en el marco legal de la presupuestación y la planeación del gasto. En México, algunos estados han dado pasos importantes para instituir reformas al marco jurídico estatal en materia de presupuesto, gasto

y contabilidad. Querétaro es uno de estos estados pioneros y en materia de presupuesto, en el marco del propio plan de implementación de la Reforma, aprobó el decreto de creación de la Unidad de Evaluación del Estado.

Mejorar la calidad del gasto público e instaurar una cultura de gestión basada en el desempeño, requiere impulsar el desarrollo permanente de capacidades de planeación, gestión del gasto, evaluación y seguimiento en todos los niveles de la administración. Hay un área de oportunidad importante en este tema en los diferentes órdenes de gobierno. El gobierno federal ha desarrollado una estrategia comprensiva para atender de manera significativa este aspecto que abarca también a los estados. En el caso de Querétaro, las capacidades actualmente son limitadas, aunque se ha avanzado pues se han adelantado procesos de capacitación. Sin embargo, se requiere entrenamiento especializado y constante en formulación de indicadores, planeación del gasto, medición de resultados, incluyendo técnicas de M&E, entre otros aspectos. El Plan de Implementación del Estado incorpora actividades dirigidas a promover la conformación de una cultura de gestión orientada a resultados en Querétaro y generar capacidades de planeación, gestión del gasto, evaluación y seguimiento en los programas y sectores.

En las distintas fases de implementación es importante mantener la alineación lograda en esta primera fase con el trabajo de PBR a nivel Federal. Fundamentos técnicos básicos para el PBR, como la armonización contable, el clasificador programático y las metodologías de evaluación requerirán un diálogo y una interacción permanente con actores clave a ese nivel.

Recomendaciones y avances alcanzados en Querétaro

En el Cuadro 1 se muestran los avances alcanzados por el Estado de Querétaro al concluir la Fase I de implementación del PBR considerando el estado de situación inicial al arranque de la reforma.

Conclusiones

Aunque es aún temprano para establecer con precisión los logros de Querétaro en materia de gestión por resultados, pues se trata de una reforma a largo plazo, se ha mostrado un progreso tangible en algunas áreas puntuales en esta primera etapa de implementación,

lo mismo que una serie de aprendizajes. Algunos de estos aspectos se presentan aquí a manera de conclusión.

En su concepción, el presupuesto basado en resultados en Querétaro está estrictamente ligado a un enfoque más amplio de modernización de la gestión pública que requerirá que la información del desempeño a ser generada sea efectivamente utilizada por los gerentes públicos para informar la administración de sus programas y entidades. No es un instrumento para las oficinas de presupuesto exclusivamente.

El involucramiento de los sectores es clave para la sostenibilidad de estos esfuerzos. Así lo demuestra en Querétaro el alto nivel de compromiso de las áreas y personal que ha participado en la implementación de la reforma. Este esfuerzo fue liderado por el Grupo Coordinador, que está integrado por funcionarios tanto de la SPF y de SESEQ.

La experiencia de la implementación expuso la relevancia de contar con un diagnóstico claro de las capacidades institucionales y un Plan de Implementación que marque la estrategia para operar la reforma. Mostró que la secuencia de implementación debe responder al nivel de desarrollo de los sistemas presupuestales y de la administración financiera existentes, así como al tipo de reformas ya implementadas.

El enfoque gradual adoptado ha permitido ir creando capacidades básicas y construir sobre bases sólidas. Sin embargo, se necesitará invertir muchos más esfuerzos y recursos en desarrollar las competencias de entidades y funcionarios claves de la administración en áreas como la planeación estratégica, la formulación de metas e indicadores, o el monitoreo y la evaluación de resultados, entre otras. Esto, como es lógico, demandará un fuerte y sostenido liderazgo político e institucional a lo largo de la implementación de la reforma.

Finalmente, se encontró que los incentivos y arreglos institucionales y normativos son clave para asegurar la utilización de la información de resultados y la sostenibilidad del modelo, y que por tanto estos elementos deben ser abordados desde las etapas iniciales y guiar el proceso hasta su consolidación.

De mantenerse el interés y respaldo político de la administración a la reforma, las siguientes fases en la implementación del PBR en Querétaro se anticipan exitosas pues tienen una base sólida sobre la cual construir. Los esfuerzos y logros alcanzados en la primera fase, particularmente en las capacidades de su recurso humano e instituciones creadas, dan cuenta de ello.

HACIA UN SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN BASADO EN RESULTADOS EN LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL¹

Gerardo Franco, Ex Director General Adjunto de Monitoreo de los Programas Sociales, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), México

Ximena Fernández Ordóñez, Grupo de Evaluación Independiente (IEG), Banco Mundial

A finales de la década de los 90, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) adquirió renombre internacional gracias al programa Progres/Oportunidades². Menos conocidos son, sin embargo, los esfuerzos de la Secretaría por fortalecer sus capacidades e instrumentos de monitoreo y evaluación (M&E). La Secretaría ha diseñado un sistema sectorial dirigido a orientar la política de desarrollo social al logro de resultados. Esta nota presenta una síntesis de la evolución y los avances en el desarrollo de dicho sistema de M&E e identifica algunas de las principales oportunidades para el mejoramiento del proceso de implementación del mismo.

Dos etapas diferentes son discernibles en la evolución del sistema M&E de Sedesol. La etapa inicial -de diagnóstico, diseño e implementación- cubre el periodo que va de 1999 al 2006. La segunda -de reforma y expansión- se inició en 2007 y continúa en la actualidad.

Primera etapa: Pasos iniciales hacia un Sistema de M&E basado en Resultados (1999-2006)

Hacia finales de la década pasada, la apertura del sistema político mexicano trajo consigo una oleada de reformas a favor de la evaluación de los programas gubernamentales a nivel federal.

Tres aspectos íntimamente relacionados son antecedentes importantes que permiten entender el carácter de las reformas de M&E en Sedesol.

- La gran influencia que tuvo la evaluación de impacto del Programa Progres/Oportunidades, especialmente en los círculos tecnocráticos y en el Congreso. Esta influencia se debió

principalmente a su rigor metodológico.

- La expedición, en 1999, de un mandato legal que estableció la obligación de evaluar anualmente todos los programas federales sujetos a reglas de operación³ y de reportar indicadores trimestralmente.
- La promulgación de la Ley de Desarrollo Social de 2003, con la cual se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Sedesol fue una de las Secretarías pioneras en advertir el papel principal que la evaluación debía jugar en la modernización de la política

Tabla 1: Diagnóstico de la capacidad de M&E de Sedesol

Área	Diagnóstico
Planificación	Insuficiencia de vínculos entre planificación estratégica y operacional. Débil definición de objetivos, indicadores y metas (sobre todo en el caso de bienes y servicios).
Evaluación	Esquema ad hoc basado en la experiencia de Oportunidades.
Monitoreo	Débil capacidad en el recurso humano y ausencia de estándares.
Arquitectura institucional	Bajo nivel de apropiación de las funciones de M&E por el nivel político. Ausencia de arreglos de coordinación de funciones de M&E; roles y responsabilidades poco claras. Ausencia de incentivos a la medición de resultados.
Gestión de la información	Múltiples sistemas de información (33 en total) sin enfoque integral ni reglas de inter-operación. Producción no estratégica de información del desempeño. Alto volumen, baja calidad, escaso uso.

Fuente: "Readiness Assessment, Toward Performance-Based Monitoring and Evaluation in Mexico: The Case of SEDESOL", Banco Mundial, 2004

¹ Esta nota está basada en el documento "Mexico: Expansion and Strengthening of Information, Monitoring and Evaluation in SEDESOL", Banco Mundial, Reporte No.: 47925-MX, 2009 y numerosas presentaciones y documentos preparados por la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales de Sedesol.

² En la actualidad, el programa se denomina Oportunidades y beneficia a 5 millones de hogares

³ Desde 1999, el Presupuesto de Egresos de la Federación establece la obligación de llevar a cabo evaluaciones externas anuales a todos los programas sujetos a reglas de operación (subsidios).

social, e inicio el camino hacia la introducción de su sistema de M&E.

En 2001, la Secretaría ya había establecido un área especializada compuesta por un equipo de profesionales con amplias capacidades técnicas en el área de evaluación, lo que le otorgo un carácter formal y permanente a la función.

A partir del 2004, Sedesol comisionó una serie de diagnósticos sobre sus capacidades de M&E. Con base en ellos, inicio el diseño e implementación de su primer sistema. Los principales elementos identificados en el diagnóstico se describen en la Tabla I.

En respuesta a la situación descrita, Sedesol intentó estructurar un componente de evaluación con mediciones rigurosas de impacto de los programas, y desarrollar un mecanismo piloto de monitoreo basado en resultados en cuatro programas (Opciones Productivas, Hábitat, Coinversión Social y Apoyo Alimentario) como parte de una estrategia de implementación gradual.

Asimismo, se realizaron evaluaciones externas anuales a todos los programas sociales (ej. LICONSA, DICONSA, Opciones Productivas, INDESOL, FONART, Microrregiones, etc.). Aunque era precario el uso de información evaluativa en los procesos de toma de decisiones al interior de la Secretaría, la práctica produjo una influencia significativa sobre otras Secretarías y sobre la administración federal. Junto a las acciones de M&E, se introdujeron también varias iniciativas de mejoramiento en las unidades administrativas de planificación de los programas, y en sus sistemas de información.

Entre las limitaciones de esta etapa, estaban un énfasis en la evaluación y en la gestión individual de los programas, y la falta

de atención del sistema en el nivel agregado de la gestión sectorial. Tampoco se logró durante este período superar los retos de coordinación interna y de armonización entre los ejercicios de planeación y presupuesto.

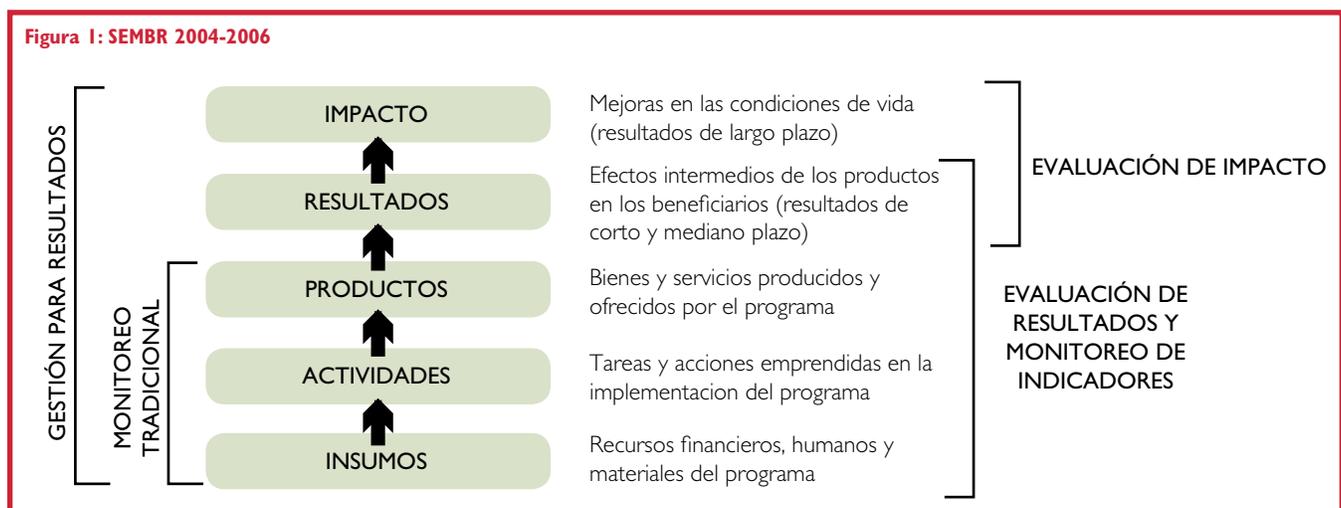
Sin embargo, aunque limitados en su alcance, los avances logrados encaminaron a la Secretaría hacia la introducción de prácticas sistemáticas de M&E.

Diseño Inicial del Sistema de Evaluación y Monitoreo basado en Resultados (SEMBR)

El sistema inicial contaba con tres componentes: evaluaciones de resultados anuales, evaluaciones de impacto y un sistema de indicadores para el monitoreo (Figura 1). La conceptualización de los tres componentes en un único sistema trasladó el énfasis de la gestión tradicional concentrada en insumos, a la consecución de resultados.

Evaluación de resultados anual. Se orientaba principalmente a la rendición de cuentas, con foco en las metas físicas y financieras. Promovía la incorporación de las recomendaciones a través del sistema de seguimiento a las evaluaciones.

Evaluación de impacto. Buscaba cuantificar las relaciones causales entre las acciones implementadas por los programas y los cambios en el bienestar de los beneficiarios. También generar evidencia sólida sobre la efectividad de distintas intervenciones. Debido a los mayores costos, tiempos y niveles de especialización que requieren



Fuente: Adaptado por Gonzalo Hernández de Kusek and Rist (2004)⁴.

⁴ J. Kusek and R. Rist, "Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System", World Bank, 2001.

estas evaluaciones, se realizaban de forma selectiva para programas y acciones estratégicas.

Monitoreo de Indicadores. La fase piloto incluía el diseño conceptual del sistema, el desarrollo de una plataforma y la creación de matrices de marco lógico. Estas últimas se elaboraron a través de talleres participativos con los responsables del diseño, operación y evaluación de los programas, logrando con ello la incorporación de un lenguaje común orientado a resultados.

Segunda etapa: Consolidación y Expansión del SEMBR (2007-Presente)

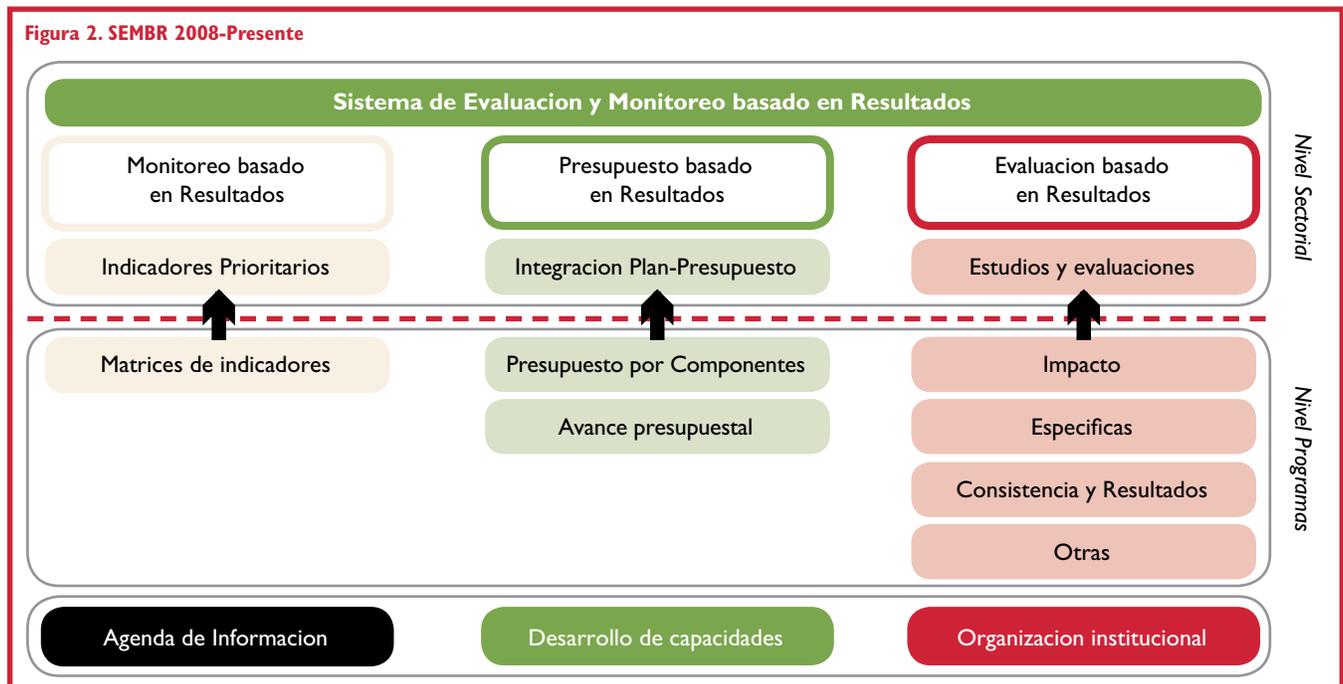
En la actualidad la Secretaría ha entrado en una segunda fase del sistema, bajo un nuevo modelo y con un alcance mayor. Los cambios han sido impulsados por la necesidad de responder a nuevo contexto institucional favorable que aspira a orientar los programas y el gasto público al logro de objetivos y metas, así como medir sus resultados objetivamente mediante indicadores relacionados con la eficiencia, economía, eficacia y la calidad.

Este contexto se vio principalmente modelado por las reformas introducidas al presupuesto público a través de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006). Esta ley propició iniciativas federales actualmente en desarrollo, tales como

el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)⁵ y el Presupuesto Basado en Resultados (PBR). Los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (2007), que fueron publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), también tuvieron una gran influencia en el rediseño del sistema. El objetivo de los lineamientos era regular el M&E de los programas federales. A través de estas reformas se introdujo una nueva y clara orientación para avanzar hacia el establecimiento de un vínculo (nacional y sectorial) entre la planificación, el presupuesto y la ejecución de los programas federales haciendo uso de herramientas de M&E.

Estas reformas plantearon la necesidad de contar con un marco de referencia más amplio para la gestión, incorporando los objetivos estratégicos del país y de los sectores, así como la alineación y articulación entre sí. Presentaron el reto de pasar de un modelo basado fundamentalmente en la operación de los programas a un esquema más amplio, centrado en el desempeño agregado del sector desarrollo social.

El rediseño del SEMBR tuvo entonces como objetivo operacionalizar las iniciativas mencionadas al interior de la Secretaría. El nuevo diseño buscaba también consolidar los avances logrados en la etapa anterior, capitalizar la experiencia adquirida en la implementación de los pilotos y corregir los problemas encontrados. Apuntaba



también a incrementar el alcance del sistema incorporando otras áreas de evaluación de la gestión, como la presupuestal.

Segundo Diseño del SEMBR

El nuevo SEMBR se ideó como una herramienta de gestión pública que permitiría: i) realizar un seguimiento integrado al avance físico y financiero de los programas; ii) establecer un marco unificado, y con base en criterios de prioridad, para el desarrollo de evaluaciones anuales y de impacto, que permita identificar el efecto de los programas en el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios; iii) retroalimentar la toma de decisiones sobre la operación, asignación de recursos y diseño de los programas; y, iv) facilitar y estimular la gestión de la Secretaría en relación con la planeación sectorial y nacional.

En el replanteamiento del sistema se consideraron tres pilares principales: monitoreo basado en resultados, evaluación basada en resultados y PBR (Figura 2).

Como parte de las lecciones aprendidas en la primera etapa del sistema, se identificó además la necesidad de contar con acciones en áreas transversales: agenda de información, organización institucional y desarrollo de la capacidad institucional.

Monitoreo basado en resultados: Se seleccionaron un conjunto de indicadores estratégicos que permiten medir el avance en los logros de la Secretaría, considerando distintos niveles de información (mensual, trimestral, anual, quinquenal) y objetivos (resultados, componentes y presupuesto). El principal usuario del reporte de indicadores a este nivel es la Presidencia, y el principal consumidor de la información de monitoreo es la SHCP.

Evaluación basada en resultados. La Secretaría planea sus evaluaciones en base a criterios tales como el monto de recursos públicos involucrados en el programa o política, su importancia para el sector, las características de la población objetivo, su carácter innovador, y potencial de aplicación y replicabilidad de sus lecciones. Los tipos de evaluaciones que se realizan están indicados en los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales y son los siguientes: evaluaciones de consistencia y resultados o diseño; evaluaciones específicas de desempeño; evaluaciones de impacto para programas estratégicos; evaluaciones de procesos; y evaluaciones complementarias de temas relevantes.

PBR. Se introducen mecanismos para asegurar una adecuada planeación y la retroalimentación de las decisiones presupuestales

con la información del desempeño proveniente del monitoreo y las evaluaciones. Se busca identificar hacia dónde se están destinando los fondos de la SEDESOL y, con base en el M&R, conocer si se están obteniendo los resultados esperados en el marco de los objetivos presupuestales⁶. El SEMBR se visualiza como una herramienta que apoye la toma de decisiones, no que la determine, ya que la relación presupuesto-resultados no es directa ni automática.⁵

El desarrollo, fortalecimiento e integración de estos tres componentes busca establecer un mayor balance en los procesos de generación de información del desempeño y facilita su utilización dentro de los procesos de toma de decisiones.

Agenda de información. Debería contemplar bases y estándares normativos para la generación, recolección y procesamiento de datos del desempeño, así como mecanismos para el control de su calidad. Además, es preciso definir parámetros de interoperabilidad de las herramientas tecnológicas existentes y conectividad de las oficinas, entidades y delegaciones.

Organización institucional. Busca fortalecer la integración de los procesos de planeación y presupuesto, y establecer mecanismos de coordinación para realizar tareas de monitoreo institucional. Uno de los objetivos fundamentales de esta estructura es el de asegurar que la información sobre los resultados del desempeño retroalimente los procesos de toma de decisiones y que garantice la sostenibilidad de estos esfuerzos en el largo plazo.

Desarrollo de la capacidad institucional. Apunta a divulgar las bases conceptuales, los instrumentos y las herramientas del sistema, y capacitar de manera permanente a los funcionarios públicos sobre la gestión para resultados, y las metodologías de M&E.

En cuanto a los avances concretos de esta segunda etapa, a partir de 2007, la Secretaría avanzó hacia la definición y el uso de matrices de marco lógico (o matrices de indicadores para resultados como se le conoce en México).

Esto significó un paso adicional hacia el mejoramiento y estandarización de los procesos de formulación de indicadores y

⁵ Se entiende por Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) el conjunto de elementos metodológicos que permite realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de las metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión.

⁶ En una primera etapa, PBR se define en forma de presentación.

En 2009 la Secretaría cuenta con:

- Matrices de marco lógico en 21 programas sujetos a reglas de operación
- 500 indicadores
 - 112 ligados con resultados
 - 170 referentes a la cantidad, eficiencia y calidad de los bienes y servicios entregados por los programas
 - El resto, referentes a las actividades necesarias para su producción
 - 40 de estos indicadores seleccionados como prioritarios para la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos 2010 y el seguimiento presupuestal

metas y hacia el establecimiento de bases más sólidas para realizar la medición de resultados de sus programas.

Estas matrices han sido útiles también, como herramienta para la planeación estratégica de los programas presupuestarios. Se han ligado los indicadores de las matrices de todos los programas sujetos a reglas de operación al presupuesto federal, y a través de una plataforma informática, se concentraron la totalidad de los indicadores de las matrices, desde el nivel de operación hasta los de impacto⁷, y su vinculación con los objetivos estratégicos de las dependencias y el Plan Nacional de Desarrollo.

A estos últimos se les ha dado un seguimiento periódico para verificar el grado de avance que existe en el cumplimiento de las metas asociadas. Con el objeto de tener un manejo estratégico de la información, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con cada dependencia, seleccionó un subconjunto de los indicadores clave contenidos en casa matriz para realizar el seguimiento. La Presidencia de la República da también seguimiento a los indicadores y metas de los programas sectoriales.

⁷ La matriz de indicadores contempla cuatro niveles de monitoreo de los programas: actividades, componentes, propósito y fin. Los primeros se refieren a las acciones operativas y los bienes o servicios que genera el programa. Los niveles superiores miden los resultados e impactos del programa y su contribución con los objetivos sectoriales.

Conclusiones

Sedesol ha sido una de las Secretarías pioneras en reconocer la importancia de la evaluación y en establecer un sistema de M&E, y en este sentido un ejemplo a seguir para otras Secretarías en México, en especial en el contexto del Sistema de Evaluación del Desempeño.

En línea con la experiencia internacional, la experiencia de Sedesol destaca que la construcción de un sistema de gestión por resultados es un proceso continuo y de largo plazo. La Secretaría fue construyendo su sistema de manera incremental, y si bien el sistema vigente no está terminado, ha incorporado elementos clave que le han permitido profundizar exitosamente su orientación a resultados y contribuir a la sostenibilidad de su sistema.

El desarrollo, fortalecimiento e integración de los componentes del sistema han buscado establecer un mayor balance en los procesos de generación de información del desempeño y facilitar su utilización dentro de los procesos de toma de decisiones. El pilar de PBR permite vincular el presupuesto con una adecuada planeación de las metas sectoriales y los resultados observados; el monitoreo busca ser una función continua para fortalecer la operación, y la evaluación es vista como una actividad selectiva con base en criterios de prioridad de política y búsqueda de áreas de mejora.

Por otro lado, el establecimiento de bases institucionales sólidas y el impulso a mecanismos de coordinación ha colaborado a la efectiva integración de las actividades de planeación, presupuesto, ejecución, y evaluación.

Otro punto a destacar en la experiencia de la Secretaría es la combinación y el balance entre elementos técnicos y políticos. Tanto el contexto político general, la voluntad política de los actores clave y los mandatos puntuales relacionados con la evaluación de las políticas sociales dieron un impulso indispensable a las tareas de evaluación a su interior. Pero la creación de una dirección especializada en evaluación y el desarrollo de capacidades impulsado por esta fueron también fundamentales para permitirle a la Secretaría dar respuestas técnicas de calidad en el momento necesario.

En la actualidad, el principal reto para Sedesol consiste llevar a cabo la plena institucionalización del sistema y hacerlo operativo. Para ello será necesario profundizar la agenda, de modo de asegurar una eficiente producción de información y un acceso amplio, oportuno y adecuado a ésta. Sobre todo, la Secretaría debe hacer un mayor uso del sistema en los procesos de toma de decisiones.

