



Diplomado
Presupuesto basado
en Resultados
2017

4

MÓDULO

Sistema de
Evaluación del
Desempeño



SHCP
SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Enrique Luis Graue Wiechers

Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas

Secretario General

Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez

Secretario Administrativo

Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa

Secretario de Desarrollo Institucional

Lic. Enrique del Val Blanco

Director General de Planeación

Lic. Antonio Gazol Sánchez

Subdirector de Planeación

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Dr. José Antonio Meade Kuribreña

Secretario

Lic. Fernando Galindo Favela

Subsecretario de Egresos

Lic. José Angel Mejía Martínez del Campo

**Titular de la Unidad de Evaluación
del Desempeño**

Mtra. Lorena Rivero del Paso

**Directora General Adjunta de Seguimiento
e Información del Desempeño Presupuestario**

COORDINACIÓN GENERAL DEL DIPLOMADO P**B**R

Mtra. Alicia Hernández Alfaro

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS

Mtro. José Jaime Chavira Ortega

ELABORACIÓN DEL MATERIAL DEL MÓDULO 4

Mtro. José Jaime Chavira Ortega

Mtro. Aníbal Gutiérrez Lara

EQUIPO P**B**R SHCP

Lic. Lorena Caballero López

Lic. Gabriela Cantón Santana

Mtro. Oscar Mauricio Covarrubias
Romero

Lic. Carlos Cruz González

Jessica Estrada Sánchez

EQUIPO P**B**R UNAM

Lic. Luisa Alejandrez Muñoz

Lic. Juan Carlos Chávez Reyes

Mtra. Viridiana García Linares

Judith García Sepúlveda

Mtro. Longino Jácome Pérez

Paulina Jáuregui Leyva

Ing. Ricardo Navarro López

Lic. Eduardo Noriega Sosa

Ing. Adrián Novoa Martínez

María Beatriz Pacheco Jaramillo

ÍNDICE

- 005 | Objetivo.
- 005 | Introducción.

UNIDAD 1 • LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN MÉXICO.

- 008 | Objetivo.
- 008 | Introducción.

TEMAS:

- 009 | 1. Políticas y programas públicos.
- 011 | 2. La importancia de la evaluación en el ciclo de vida de los programas.
- 015 | 3. La evaluación en el proceso de políticas públicas.
- 017 | 4. El desempeño, el seguimiento y la evaluación.
- 019 | 5. Vínculo entre la planeación y el SED.

- 023 | Fuentes de consulta.

UNIDAD 2 • EL SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS Y DEL GASTO FEDERALIZADO

- 026 | Objetivo.
- 026 | Introducción.

TEMAS:

- 027 | 1. Antecedentes del SED.
- 028 | 2. Marco jurídico e institucional del SED.
- 032 | 3. El seguimiento.
- 034 | 4. Herramientas metodológicas del seguimiento.
- 040 | 5. Herramientas informáticas del seguimiento.

- 044 | Fuentes de consulta.

UNIDAD 3 • LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- 048 | Objetivo.
- 048 | Introducción.

TEMAS:

- 049 | 1. La evaluación.
- 050 | 2. El Programa Anual de Evaluación.
- 051 | 3. Tipos de evaluación.
- 055 | 4. La evaluación en la práctica.
- 065 | 5. Aspectos Susceptibles de Mejora.
- 068 | 6. Modelo Sintético de Información de Desempeño.

- 071 | Fuentes de consulta.

UNIDAD 4 • INFORMACIÓN PÚBLICA, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

- 076 | Objetivo.
- 076 | Introducción.

TEMAS:

- 077 | 1. Un acercamiento al acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas.
- 083 | 2. Vinculación con la Gestión para Resultados.
- 085 | 3. Transparencia presupuestaria.
- 090 | 4. Datos Abiertos.
- 095 | 5. Gobierno Abierto.

- 099 | Fuentes de consulta.

Página en blanco.

OBJETIVO.

Proporcionar al participante los conceptos que le permitan contextualizar la importancia de las políticas y programas públicos -incluida la teoría de cambio- para el desarrollo del quehacer público, en la búsqueda de generación de valor; reconociendo al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México, así como a la transparencia y la rendición de cuentas, como elementos esenciales para el seguimiento de información del Sistema Nacional de Planeación.

INTRODUCCIÓN.

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) sienta las bases para el establecimiento de un Presupuesto basado en Resultados (PbR), al señalar que los tres órdenes de gobierno deberán administrar los recursos económicos del Estado con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para la satisfacción de los objetivos a los que estén destinados. Además, los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal (PPEF) 2008, estableció en la sección de Política de Gasto del Poder Ejecutivo, en su Exposición de Motivos, que a partir del PPEF 2008 se incorpora el enfoque de PbR. Asimismo, se destaca que para lograrlo se realizará una permanente evaluación del desempeño a los programas presupuestarios bajo principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores que permitan conocer el impacto social de los programas y proyectos (Ejecutivo Federal, 2008).

De esta manera, a partir de 2008, el PPEF se estructuró considerando los siguientes elementos: la instrumentación de un PbR, la alineación de los procesos de planeación, programación y presupuestación, así como el establecimiento de un proceso de evaluación del desempeño.

En este módulo se trata el tema del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), partiendo de la premisa elemental de que es a partir de 2008, cuando la evaluación de los programas de gobierno se centran en los resultados, y no en el ejercicio financiero, convirtiéndose así, los indicadores del SED y el resultado de las evaluaciones, en «... herramientas para ampliar el debate público e informado sobre las asignaciones presupuestales en ámbitos clave» (González et. al., 2008 p. 243).

En este contexto, la evaluación del desempeño se convierte en un instrumento para elevar la eficiencia, eficacia y la productividad del gasto público.

Como se ha visto, la evaluación del desempeño es una herramienta central en la instrumentación del PbR, lo cual se sustenta en la evaluación objetiva del gasto público, mediante el establecimiento de indicadores fundamentados y confiables

que permitan medir la eficiencia, eficacia, economía y calidad de los programas y proyectos de forma verificable.

Finalmente, el papel de la evaluación del desempeño también se vislumbra como un sistema de información para el uso de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de la ciudadanía, que les permitirá estar mejor informados y, en su caso, tomar mejores decisiones sobre el ejercicio del quehacer público. ∞

UNIDAD 1

La evaluación del desempeño en México



OBJETIVO.

Al término de la unidad 1, el participante reconocerá la importancia de las políticas y programas públicos como parte del quehacer gubernamental para la generación de valor. Asimismo, podrá contextualizar al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México, como una herramienta indispensable para el seguimiento de los resultados, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

INTRODUCCIÓN.

En esta primera unidad se pone en contexto la importancia de conocer la naturaleza de las políticas y programas públicos y su utilidad para el desarrollo del quehacer gubernamental en la búsqueda de generación de valor. Se trata también el tema de la Teoría del Cambio, concebida como una herramienta para determinar cuáles son los resultados a los que queremos llegar, a través de un programa en cuyo contexto se debe dar el seguimiento y la evaluación para el logro de una situación deseada en el futuro. Ello, aunado al ciclo de vida de los programas, permitirá contextualizar el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México, bajo una perspectiva práctica.

Finalmente, se expone la vinculación entre la planeación nacional y el SED, con el propósito de dejar en los participantes la noción de cómo éste se ha convertido en una herramienta vital para el seguimiento, así como para obtener información útil de los resultados alcanzados con base en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Tema 1. Políticas y programas públicos.

El Presupuesto basado en Resultados conlleva un ejercicio de planeación de gestión moderna que permite vincular la asignación de recursos con los resultados esperados por la intervención del Estado.

En la *figura 1.1* se establece cómo, a partir de la planeación del desarrollo nacional expresada a través del PND 2013–2018, es posible vincular los objetivos de los programas presupuestarios que definen la acción gubernamental y a través de los cuales se organiza la asignación de recursos.

Asimismo, se muestra cómo el marco legal responsabiliza al Ejecutivo Federal de llevar a cabo la planeación nacional de desarrollo con la participación de los grupos sociales. Tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) a nivel general, como la Ley de Planeación, a nivel aplicativo, establecen –por un lado– las condiciones que deben prevalecer en el proceso y –por otro– los parámetros para la elaboración y aprobación de la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Así pues, «el PND es el principal instrumento de planeación, ya que precisa las prioridades nacionales que se busca alcanzar con las acciones de gobierno mediante objetivos, estrategia y líneas de acción» (SHCP, 2013).

Figura 1.1. Articulación Plan - Programa – Presupuesto.



Fuente: Elaboración propia con base en la Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (SHCP, 2013).

Las políticas y programas públicos constituyen líneas o cursos de acción prioritarios para el Estado, los cuales, como se ve en la *figura 1.1*, forman parte de la planeación

nacional a través del PND, con base en los marcos jurídicos y políticos de validez e importancia nacional e internacional¹, y cuenta con la participación y legitimidad que le otorga la ciudadanía.

Las políticas y programas públicos, tal como se revisó en el Módulo 2, constituyen un conjunto de actividades que las instituciones de gobierno despliegan, directamente o mediante agentes, dirigidas a tener una influencia en la vida de los ciudadanos, particularmente en aquellas áreas donde se generan demandas de la sociedad; es decir, en aquellos asuntos de interés público como la salud, la educación, la equidad, la procuración de justicia, entre otros (ver *figura 1.2*).

En términos de la Gestión para Resultados (GpR), los programas y políticas públicas se constituyen en agentes generadores de resultados, traducidos éstos como «valor público creado por la acción del Estado» (BID-CLAD, 2007).

Finalmente, cabe acotar que, mientras la política establece en un nivel superior las pautas de la acción del gobierno, los programas públicos son el instrumento por medio del cual se ponen en práctica.

Figura 1.2. Esquema de políticas y programas públicos.



Fuente: elaboración propia, (2017).

¹ En el Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018, Meta 5. México con Responsabilidad Global, se establece en la Estrategia 5.1.6. el compromiso del gobierno mexicano de contribuir activamente en la definición e instrumentación de la agenda global de desarrollo de las Naciones Unidas, que entró en vigor al concluir el periodo de vigencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en 2015.

Tema 2. La importancia de la evaluación en el ciclo de vida de los programas.

TEORÍA DEL CAMBIO.

Durante el ciclo de vida de los programas, se llevan a cabo procesos que buscan transformar el entorno en aras del bienestar de los gobernados. Dicho en otras palabras, los programas públicos están orientados a generar un cambio positivo en un segmento de la población que vive una problemática o tiene necesidades por satisfacer. Es así como debe hablarse del cambio de una situación negativa, a una situación positiva en el futuro.

La Teoría del Cambio se define como «un ejercicio de visualización creativa y consciente que permite concentrar energías en determinadas realidades futuras no sólo posibles, sino también probables y deseables» (Retolaza, 2010, p. 4). Esta teoría también implica «un conjunto de supuestos y proyecciones sobre cómo se quiere concebir la realidad partiendo de un análisis del contexto, una autovaloración de las capacidades institucionales y una explicitación crítica de los supuestos identificados» (Retolaza, 2010, p. 4). Así, la Teoría del Cambio conlleva «un amplio análisis de una situación que requiere modificarse, a fin de alcanzar un cambio positivo» (Ortiz y Rivero, 2007, p.1).

De acuerdo con Farmelo (2014, p.3), contar con una Teoría del Cambio es necesario debido a que aumenta las probabilidades de éxito de un programa, pues establece claramente a qué resultado queremos llegar; permite identificar las estrategias y actividades necesarias, paso a paso, para lograr lo planeado y, al mismo tiempo, considerar cualquier cambio de rumbo pertinente; modifica el punto de partida de los procesos de reflexión, pasando de lo que se está haciendo actualmente a lo que se quiere lograr; y establece los supuestos o condiciones necesarias para alcanzar los resultados esperados.

Por otra parte, Rogers (2014, p.1) señala que «la Teoría del Cambio explica cómo se entiende que las actividades produzcan una serie de resultados que contribuyen a lograr los impactos finales previstos». Asimismo, la autora identifica que la Teoría del Cambio de un programa implica:

- Establecer cuál es el resultado que se quiere lograr en el largo plazo a través de la operación del programa.
- Especificar como precondiciones, cuáles son los logros requeridos de corto y mediano plazo para alcanzar el resultado final.
- Seleccionar los resultados a corto y mediano plazo que serán logrados con la operación del programa, respondiendo a las preguntas: ¿qué habrá cambiado después de cierto número de años de la operación del programa?, y ¿quiénes son los beneficiarios del programa?
- Determinar los indicadores que medirán el éxito del programa a largo plazo, es decir, si se alcanzaron los logros esperados del objetivo principal.

- Precisar los supuestos que explican las conexiones entre los resultados de corto, mediano y largo plazo del programa.
- Definir las actividades a desarrollar para lograr los resultados del programa.
- Fijar las condiciones que se requieren y lo que se espera, de tal forma que expliquen cómo las actividades propuestas llevarán a los resultados esperados del programa; esto ayuda a determinar si las actividades propuestas son necesarias y suficientes.
- Establecer cómo se lograrán aquellos resultados sobre los que no se están trabajando.
- Determinar los puntos de referencia que indicarán si se está avanzando de manera exitosa o si es necesario realizar algunos cambios; esto significa que también se especificarán los indicadores para monitorear dichos avances.
- Determinar cómo se relaciona el programa con la misión de la institución².

La forma en que se verificará que la Teoría del Cambio se cumple o no, es mediante la utilización de mecanismos de seguimiento y evaluación durante la operación y ejercicio de un programa o política pública. Ambas herramientas permitirán medir el avance en los objetivos y resultados a los que se planea llegar.

En la práctica, la Teoría del Cambio se ve concretada en la construcción de la Matriz de Marco Lógico, mejor conocida como Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de un programa o proyecto³, que contiene los elementos señalados, y la cual debe ser sometida a un proceso de revisión y evaluación para determinar el grado de eficacia y eficiencia en los logros de los resultados planeados. Cabe mencionar que los resultados esperados plasmados en la MIR, que ofrecen guía y orientación al desempeño de entidades y dependencias públicas en la generación de valor público por medio de los programas y políticas, se concretan con el cambio positivo generado a favor de una población objetivo o área de enfoque.

EL CICLO DE VIDA DE LOS PROGRAMAS.

Un programa público exitoso tendrá un periodo de vida finito, ya que, por medio de la entrega de sus bienes o servicios, podrá resolver la problemática o necesidad social o económica para la cual fue diseñado. Además, en una gestión pública moderna, tanto los programas como las instituciones se podrán reformar y modernizar de acuerdo con las nuevas necesidades y áreas de oportunidad detectadas.

En estricto sentido, un programa no debería ser permanente pues se supone que su correcta ejecución debería llevar a solucionar el problema de política pública detectado. No obstante, su permanencia podría estar ligada al cumplimiento de una función sustantiva del Estado, para la que el gobierno no cuenta con otra alternativa.

El ciclo de vida de un programa presupuestario se ilustra en la *figura 1.3*. Cada etapa está relacionada con el proceso de planeación de la siguiente manera:

² Sección desarrollada con base en Rogers, P. (2014). *La Teoría del Cambio*. UNICEF.

³ De acuerdo con Rogers, P. (2004), el «marco lógico representa la Teoría del Cambio mediante una matriz».

Figura 1.3. Ciclo de vida del programa público.



Fuente: elaboración propia con base en SHCP. (2014).

- Al **identificar y partir de una problemática** a ser solucionada, se define el mecanismo de intervención principalmente con la realización de un diagnóstico en el cual se establezcan las diferentes partes que componen el problema y, asimismo, la solución que atenderá dicha problemática para generar una situación deseada.
- El **lanzamiento** o puesta en marcha, donde se inicia su ejecución. En este momento es importante que tanto el diseño de la intervención como el organismo que va a ejecutar estén listos; es decir, conozcan bien la situación deseada y, además, cuenten con todos los elementos necesarios para iniciar la implementación del programa (recursos financieros, materiales y humanos).
- El seguimiento de los **resultados en el corto y mediano plazo** deriva en posibles modificaciones que buscan la solución de la problemática detectada.
- La verificación de los **resultados de alto impacto** a los cuales contribuye la intervención, mediante la realización de estudios o evaluaciones que revisan en qué medida el programa ha contribuido a la solución de problemáticas de orden nacional, estatal, municipal, local, sectorial o institucional, junto con la acción de otros programas.
- La **verificación de incidencias** constituye un elemento esencial en el logro de los resultados, éstas podrían provenir de algún aspecto no considerado en el diseño de la operación o, incluso, en la manifestación de algún factor externo a la intervención.
- La **solución del problema** se da cuando se considera que la problemática que le dio origen ya ha sido atendida y su existencia ya no tiene razón de ser.

En cada una de las etapas del ciclo de vida, es importante que se realicen evaluaciones. Cada paso es una cadena causal que en sí misma incorpora pasos propios que deben cumplirse para lograr la solución del problema público. Por ello, no debe darse por sentado que se cumplirá todo aquello que se planea, sólo porque se había especificado previamente.

Antes de la etapa del lanzamiento, debe realizarse el diagnóstico para identificar el problema que será atendido por el programa y verificar la viabilidad de su diseño.

Durante la ejecución, debe revisarse que se estén llevando a cabo los procesos de manera adecuada, y con ello verificar si el programa está contribuyendo a la solución del problema para el cual fue creado. Ello implica una revisión de las acciones y requisitos que tienen que darse para la entrega de los bienes y servicios a la población o área de enfoque, y que dicha entrega esté ocurriendo de una manera eficiente y eficaz.

Por último, se deben evaluar los resultados de corto, mediano y largo plazo, lo cual se mide a través de los impactos que se espera generar en la realidad (principalmente los de largo plazo) y no sólo de los bienes que se pretenden entregar. Es decir, la evaluación no debe enfocarse en bienes y servicios, sino en qué resultados se están logrando con su entrega durante los diferentes momentos del proceso de ejecución.

En la *figura 1.4* se esquematiza el ciclo de vida del programa vinculado con los momentos propicios para la aplicación de evaluaciones: al diseño, una vez que se detectó la problemática y se creó un programa para atenderla; durante la ejecución cuando es posible evaluar la calidad de la implementación y de los resultados obtenidos, los procesos y la organización. Asimismo, los resultados finales obtenidos en el mediano plazo, al término de la intervención, y, finalmente, en un horizonte de largo plazo, los impactos generados que se espera tengan un efecto positivo en algún aspecto general de nivel nacional, estatal, municipal, sectorial o institucional.

Figura 1.4. La evaluación en el ciclo de un programa.



Fuente: elaboración propia, (2017).

Aunado a estas evaluaciones, será posible realizar otras en el transcurso del ciclo de vida del programa que contribuyan a mejorar su desempeño. Pero la evaluación de un programa no es sinónimo de mejores resultados si no se interiorizan y se adoptan las recomendaciones realizadas.

Tema 3. La evaluación en el proceso de políticas públicas.

La evaluación de las políticas públicas se encarga de analizar la intervención pública para determinar y valorar su eficacia y eficiencia y, sobre todo, los resultados obtenidos y el efecto generado en beneficio de la sociedad. En términos generales, las políticas públicas pasan por las siguientes fases para su diseño:

- Detección de un problema que afecta a la sociedad y que genera necesidades de atención.
- Desarrollo de un diagnóstico que estudia el problema detectado para aportar elementos que lo definan en todas sus partes y, además, proporcione definiciones precisas sobre su naturaleza. En esta fase, también se definen las opciones de solución.
- Con base en el diagnóstico, se cuenta con los elementos para definir las pautas del programa. Aquí se puntualizan los objetivos y metas que buscará alcanzar la intervención pública. Asimismo, se precisan los medios y las acciones concretas para atender la problemática.
- La ejecución implica la implementación de acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos establecidos en el programa. En esta fase del ciclo debe existir una rendición de cuentas, en la que se informe a los contrapesos institucionales, a los interesados y a la sociedad en su conjunto, sobre el grado en que la intervención pública se encuentra en camino al logro de los resultados esperados.
- El seguimiento y la evaluación. Respecto a la última fase, en términos de la Gestión para Resultados (GpR), los sistemas de información del Estado deben permitir el seguimiento, de forma oportuna y transparente, sobre la acción pública, para contar con insumos para informar a la ciudadanía, identificar y evaluar el aporte realizado, y así apoyar la toma de decisiones de los actores que participan en el proceso de creación de valor público (BID-CLAD, 2007, p. 167).

En la cadena de creación del valor público, se sientan las bases para determinar las expectativas objetivas que se derivan de los programas públicos. En la *figura 1.5* se muestra la lógica que sigue un programa público y que establece la base para la evaluación.

Figura 1.5. Cadena de valor público, base para la evaluación.



Fuente: elaboración propia, (2017).

El ciclo del programa público culmina cuando se logra el cambio positivo que se proyectó con la intervención, es decir, cuando se soluciona el problema. Por otro lado, en la *figura 1.5* se mostraron los elementos que conforman los aspectos sujetos a evaluación, que coinciden con cada nivel dentro de la cadena de creación de valor público. En este contexto, el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (cit. en Bonnefoy y Armijo, 2005, p. 23) ofrece una definición de evaluación de desempeño que engloba lo antes expuesto:

«La evaluación del desempeño se asocia al juicio que se realiza una vez culminada la acción o la intervención. Busca responder interrogantes claves sobre cómo se ha realizado la intervención, si se han cumplido los objetivos (concretamente, la medida en que éstos han sido cumplidos), el nivel de satisfacción de la población objetivo, entre otras. En suma, se busca evaluar cuán bien o cuán aceptable ha sido el desempeño de determinado organismo público con el objetivo de tomar las acciones necesarias para perfeccionar la gestión», citado por Bonnefoy, J. y Armijo, M. (2005).

Tema 4. El desempeño, el seguimiento y la evaluación.

El desempeño constituye, en el ámbito de la administración pública, un tema complejo pues involucra distintos aspectos como recursos, acciones, productos, resultados e impactos, todos ellos de naturaleza diferente. Hernández (2002) abunda al respecto, señalando que:

«Podemos interpretar el desempeño como una noción estratégica, en la que se asocian las metas logradas y los recursos organizativos utilizados para este fin, enmarcados en condiciones de exigencia particular que le impone el medio ambiente a la organización. El performance, traducido deficientemente al castellano como desempeño, tiene como esencia conceptual, la realización de las responsabilidades gerenciales con atributos de calidad. En ese sentido se relaciona con la rentabilidad, eficiencia y productividad, productos, insumos, resultados, recursos, efectividad, medios, gastos, ingresos, oportunidad, congruencia y factibilidad en la toma de decisiones» (p.3).

Así, el PbR en México, con base en información suministrada por indicadores de desempeño previamente establecidos, busca no solo conocer el actual «performance», sino también «incrementar la calidad del gasto público haciendo uso de instrumentos de evaluación de las políticas y los programas de gobierno aprobados en el presupuesto» (Castro, 2009, p.1).

En un PbR, el seguimiento es un procedimiento cuyo propósito es observar, revisar y supervisar de manera sistemática el logro de los resultados, con la finalidad de contribuir a una gestión mejorada de los insumos, procesos, productos y obtener los efectos deseados. En la práctica, de acuerdo con Kusek y Rist (2005, p.103) es posible hablar de dos tipos de seguimiento:

- **El seguimiento de la ejecución.** En la cadena de creación de valor público a través de un programa, este tipo de seguimiento se da en los niveles de insumos, productos y medios. En este sentido, el seguimiento observa y mide qué tan bien se están generando los productos mediante la utilización de los insumos (recursos financieros, materiales y humanos) y su procesamiento a través de las actividades.

En este momento, es posible y se hace necesario observar la vinculación y concordancia de los productos con los resultados que se pretende alcanzar. Al respecto, Kusek y Rist (2005) aportan el concepto de contexto presupuestario del desempeño que destaca la importancia del sistema de planeación del gasto en el desempeño de un programa o política pública, «... el cual supone una gestión macroeconómica y fiscal adecuada, la determinación de un orden de prioridades sectoriales y la gestión del desempeño del programa» (p.105)

- **El seguimiento de los resultados.** Consiste en dar seguimiento al logro de los resultados o efectos esperados en el mediano y largo plazo. Como ya se vio en el módulo 2 del diplomado, el establecimiento de estos resultados o efectos es la parte medular de la planeación nacional de un Estado.

El Sistema de Planeación Nacional de México tiene su punto de partida en el Plan Nacional de Desarrollo que se elabora cada 6 años. A través de éste, se establecen las metas y objetivos nacionales, los cuales quedan plasmados en sus programas y políticas públicas sectoriales, especiales, regionales e institucionales, que constituyen la base para la planeación anual del presupuesto, el ejercicio del gasto y la rendición de cuentas.

La evaluación es un análisis sistemático y objetivo de un proyecto, programa o política en curso o concluida, que se realiza con el propósito de determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad de éstos, aportando información fidedigna y útil sobre los resultados obtenidos, que permita mejorar el proceso de toma de decisiones. Adicionalmente, consiste en la comparación de los efectos reales del programa con los planes estratégicos acordados. Así pues, las evaluaciones enfocan su realización hacia lo que se ha establecido hacer, lo que se ha conseguido y cómo se ha conseguido.

De las evaluaciones se espera que proporcionen los elementos que permitan realizar acciones para mejorar el desempeño de los programas y, también, una apreciación informada acerca de su orientación hacia el logro de resultados. Ello constituye un insumo importante para su difusión e información a la ciudadanía sobre el desempeño de los programas, facilitando así la adecuada rendición de cuentas.

En este sentido, la evaluación permite obtener información útil para:

- Analizar y medir la eficacia en la ejecución de los procesos operativos mediante los cuales se implementa un programa.
- Detectar problemas operativos que, de resolverse, permitirían alcanzar mayores niveles de eficiencia.
- Medir y documentar los resultados e impactos de los recursos empleados en el logro de los objetivos de desarrollo planteados.
- Promover una cultura de transparencia y rendición de cuentas.
- Retroalimentar a los tomadores de decisiones con respecto a la pertinencia del diseño de los programas, la medición del desempeño e impactos y la detección de áreas susceptibles de mejora en la implementación de la acción pública.

El seguimiento y la evaluación permiten confirmar la calidad de ejecución y el impacto de un programa. En este sentido, algunos errores comunes al implementar un sistema de seguimiento y evaluación son:

- No establecer metas realistas.
- Usar tecnologías de la información complejas que dificulten la capacitación de los responsables de los programas para el reporte de sus avances.
- No establecer correctamente las fechas en que los encargados deberán reportar la información correspondiente.
- No acotar de manera clara y concisa el proceso de generación de indicadores.


- Construir indicadores que no muestren información relevante ni permitan establecer una meta.
- Omitir el proceso de retroalimentación cada determinado tiempo.
- No actualizar los lineamientos que guíen el seguimiento y la evaluación.
- No asignar suficiente tiempo para hacer un verdadero análisis de los avances en las metas de los indicadores, después de que los responsables reporten la información.

Tener un mecanismo de seguimiento y evaluación de programas se justifica en la medida que la información que se genera sea incorporada en la toma de decisiones presupuestarias y de mejora de los programas. Debido a que la información de desempeño puede ser extensa, es necesario desarrollar una estrategia eficaz para la presentación de estas grandes cantidades de datos en forma clara y analítica. Es decir, uno de los mayores retos es sistematizar la información para que pueda ser utilizada en la toma de decisiones.

Los administradores de los programas, así como los tomadores de decisiones deben revisar la información de desempeño de forma sistemática y estratégica, y la frecuencia de las revisiones será determinada por el proceso presupuestario, la naturaleza de los objetivos que se están midiendo y el nivel de análisis.

Tema 5. Vínculo entre la planeación y el SED.


El proceso de planeación nacional y la definición de los objetivos y estrategias de desarrollo son el punto de partida de la gestión pública que da sustento a las decisiones de programación y presupuesto público, al tiempo que conecta y entrelaza los mecanismos de seguimiento, control y evaluación de las funciones y acciones de gobierno. En este sentido, el proceso de planeación requiere de la continua revisión de los avances de las acciones definidas, y con base en ello, tomar decisiones sobre las acciones a realizar para darle continuidad al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Esto, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley de Planeación (LP), donde se establece que:



LP | Artículo 9

«...El Ejecutivo Federal establecerá un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño para medir los avances de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada en el logro de los objetivos y metas del Plan y de los programas sectoriales que se hayan comprometido a alcanzar anualmente y para compensar y estimular el buen desempeño de las unidades administrativas y de los servidores públicos.».


El Sistema al que se hace referencia en dicho artículo, se denomina Sistema de Evaluación del Desempeño, mismo que es definido en el artículo 2 fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria como:



LFPRH | Artículo 2

«El conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos».

Para poder llevar a cabo la valoración objetiva del desempeño de los programas, es fundamental una correcta definición de los indicadores y los medios de verificación que aportarán la información necesaria para la medición. Esto queda claro en el artículo 27 de la LFPRH, el cual señala que:



LFPRH | Artículo 27

«...La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales. Deberán diferenciarse los indicadores y metas de la dependencia o entidad de los indicadores y metas de sus Unidades Responsables (UR). Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño».

Finalmente, el artículo 110 complementa lo anterior señalando que:

**LFPRH | Artículo 110**

«...La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales...».

Es así como el SED aporta información objetiva para el seguimiento y la evaluación sistemática de la gestión pública bajo la óptica de los resultados. Estos resultados apoyan a la toma de decisiones sobre los procesos y programas en marcha, por medio de su reforzamiento o modificación, asignación o reasignación de los recursos.

Por su parte, en su artículo 25 fracción III la LFPRH establece que los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal deberán tomar en cuenta los avances obtenidos:

**LFPRH | Artículo 25**

«...en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, las metas y avances físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior y los pretendidos para el ejercicio siguiente».

Para su funcionamiento, el SED cuenta con los siguientes elementos, SHCP (2008):

- Comprensión de todas las etapas del ciclo presupuestario y aportar elementos para su fortalecimiento y mejora.
- Un sistema estructurado que vincule y dé sustento al proceso de planeación, evaluación y comunicación de información esencial, relativa a los programas y proyectos.
- El uso de la Metodología de Marco Lógico y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), para asegurar una buena conceptualización y diseño de los programas y sus indicadores de desempeño.

- Las evaluaciones como procesos sistemáticos específicos que encuentran sustento en términos de referencia para su realización, dependiendo del trabajo que se requiere (evaluación en materia de diseño, de consistencia y resultados, de procesos, de indicadores, específicas, entre otras).
- Los indicadores del SED que deben formar parte del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), así como incorporar sus resultados en la Cuenta Pública y ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos.

En resumen, el SED es una herramienta que puede apoyar y fortalecer el trabajo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En el primer caso, el SED se constituye en un mecanismo para la rendición de cuentas horizontal entre los diferentes órganos del Estado, dependencias y entidades federativas, que permiten el seguimiento, proporcionan elementos para fiscalización y la toma de decisiones. En el caso del Legislativo, dentro de un esquema de pesos y contrapesos, el SED proporciona información útil para el proceso de aprobación del presupuesto, dando un marco de mayor comunicación, entendimiento y certeza, el cual a su vez permite contar con información para la aprobación del presupuesto, para verificar su desempeño, y asegurar la responsabilidad mediante auditorías y evaluaciones del desempeño (Thomas y Alcalde, 2008). En el caso del Poder Judicial, la evaluación del desempeño representa un mecanismo para la mejora de la gestión, a fin de facilitar la función del sistema judicial.

Desde el Plan de Desarrollo 2013-2018, el Gobierno de México ha manifestado su interés por dar a la evaluación un papel central en el desempeño de sus funciones. Por ello, en su Estrategia Transversal Gobierno Cercano y Moderno, señala que, puesto que las políticas y acciones de gobierno inciden directamente en la calidad de vida de las personas, se hace imperativo contar con un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios. ∞

FUENTES DE CONSULTA.

IMPRESAS

Ruiz, C. (2002). *Manual para la elaboración de Políticas Públicas*. México: Plaza y Valdés.

DIGITALES

BID-CLAD. (2007). *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36597755>

Bonnefoy, JC. y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público. Santiago de Chile: Naciones Unidas*. Recuperado de repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900_es.pdf

Cámara de Diputados. (2010). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

Cámara de Diputados. (2015). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf

Cámara de Diputados. (2016). *Ley de Planeación*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan.htm>

Cámara de Diputados. (2016). *Ley General de Desarrollo Social*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf

Castro, M. (2009). *Definición y uso de los indicadores y metas en el presupuesto basado en resultados*. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/Banco_mundial/Nota7.pdf

Diario Oficial de la Federación. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018*. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

Diario Oficial de la Federación. (2013). *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013

Ejecutivo Federal (2008). *Exposición de Motivos PPEF 2008. Política de Gasto del Poder Ejecutivo*. Recuperado de http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/ppef/ppef_08/temas/expo_motivos/em001.pdf

Farmelo, M. (2015). *Sugerencias para elaborar una Teoría del Cambio*. Recuperado de <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2015/03/Guia-TOC-v.-Mar-11-2015.pdf>

García López, R. y García Moreno, M. (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/435/Gesti%C3%B3n%20para%20resultados%202-26-13%20screen.pdf?sequence=1>

- Hernández, M. (2002). «Evaluación del desempeño de las organizaciones públicas a través de la calidad», ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. Recuperado de unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043718.pdf
- Kusek, JZ. y Rist, RC. (2005). *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*. Banco Mundial. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/254101468183894894/pdf/296720SPANISH0101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>
- Méndez, J. (coord.) (2010). *Los grandes problemas de México*. Recuperado de <http://joseluisemendez.colmex.mx//images/Textos/LosgrandesproblemasdeMexico.pdf>
- Ortiz, A. y Rivero, G. (2007). *Desmitificando la Teoría del Cambio*. PACT. Recuperado de http://www.rootchange.org/about_us/resources/publications/DemistificandolaTeoriadeCambio.pdf
- Retolaza, I. (2010). *Teoría del Cambio. Un enfoque de pensamiento-acción para navegar la complejidad de los procesos de cambio social*. Hivos-PNUD. Recuperado de <http://www.democraticdialoguenetwork.org/app/documents/view/es/1623>
- Rogers, P. (2014). *La Teoría del Cambio*. UNICEF. Recuperado de https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Brief%20%20Theory%20of%20Change_ES.pdf
- SHCP y SFP. (2008). *Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación de Desempeño*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5032241&fecha=31/03/2008
- SHCP, SFP y CONEVAL. (2007). *Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. Recuperado de <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/LineamientosGenerales.aspx>
- SHCP. (2008). *Presentación Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*. Recuperado de http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/entidades_federativas/pbr_sed_estados.pdf
- SHCP. (2014). *Ponencia: Presupuesto basado en Resultados y Ciclo presupuestario*. Recuperado de http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/dged/descargas/ponencias/PBR_SED_SHCP.pdf
- Thomas, T. y Alcalde M. (2010). El sistema de evaluación del desempeño como una herramienta para el Congreso de México. En Pedro Arizti (coor). *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México*. Washington DC: Banco Mundial. Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/Mexico_Gasto_Publico_Libro.pdf

UNIDAD 2

El seguimiento
de programas
presupuestarios
y del gasto
federalizado



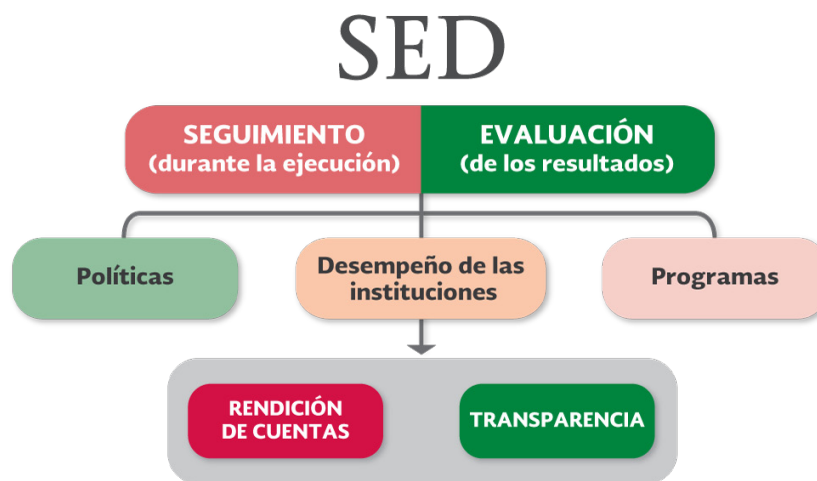
OBJETIVO.

Al término de la unidad 2, el participante reconocerá los elementos de seguimiento, marco jurídico y herramientas metodológicas e informáticas del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); así como sus principales actores, programas y proyectos objeto de evaluación.

INTRODUCCIÓN.

En esta unidad se revisarán aspectos del SED, entendido éste como el conjunto de elementos metodológicos con el que se realizan el seguimiento y la evaluación sistemática bajo la óptica de un enfoque hacia resultados. El SED debe brindar información para valorar objetivamente lo realizado, proporcionando los elementos necesarios para tomar decisiones sobre los procesos y programas en marcha, reforzándolos o modificándolos, y asignando o reasignando los recursos, de ser necesario.

Figura 2.1. Sistema de Evaluación del Desempeño.



Fuente: elaboración propia (2017).

Cabe mencionar que los principales actores del SED son las dependencias y entidades federales, así como sus respectivos programas y proyectos que serán objeto de evaluación. La SHCP y el CONEVAL están a cargo de la evaluación de la gestión pública; por su parte la Cámara de Diputados es quien recibe los informes de las evaluaciones para su consideración en la asignación de recursos.

En este apartado también se explican los principales elementos del seguimiento, haciendo una revisión de su marco jurídico, así como de las herramientas metodológicas e informáticas utilizadas actualmente en su desarrollo.

Tema 1. Antecedentes del SED.

El cambio y rediseño institucional del sector público puede identificar sus antecedentes en los años noventa a partir de la modernización administrativa emprendida en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000). Desde los inicios de su gestión, la preocupación por reconfigurar la estructura gubernamental se hizo patente tras la transformación, en 1995, de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), cuyo objetivo consistía en fortalecer los sistemas de gestión y control e inducir y promover el desarrollo administrativo en la Administración Pública Federal (APF), mediante un Sistema de Control y Evaluación Gubernamental y la puesta en marcha del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), que tenía como objetivos:

- Transformar a las instituciones públicas en organizaciones eficaces, eficientes y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad
- Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas (DOF, 1996).

En 1997, se plantea la necesidad de contar con un sistema de planeación estratégica que proporcione claridad y unidad a los objetivos gubernamentales, que permita llevarlos a cabo y sirva como un marco de referencia en la toma de decisiones; a efecto de que los recursos destinados a las prioridades nacionales se apliquen con la mayor eficiencia, es así como se crea el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 1997-2000.

Asimismo, en 1998, se materializó una reforma presupuestaria centrada en un replanteamiento integral de la estructura programática, la Nueva Estructura Programática (NEP), tuvo como fin evaluar los recursos necesarios para la consecución de determinados resultados, abatiendo la discrecionalidad y elevando la productividad. Para ello, la NEP estableció indicadores estratégicos, con el fin de evaluar y monitorear los programas y las principales actividades gubernamentales. Lo anterior, tuvo como propósito promover una administración enfocada al desempeño, dejando atrás la rigidez de los procedimientos administrativos como uno de los instrumentos del control presupuestario. Si bien estas reformas impulsaron una incipiente integración del SED, en esos años no se llegó a instaurar propiamente una estrategia integral de evaluación, y se mantuvo el énfasis en la fiscalización y la auditoría desde la SECODAM.


En la administración de Vicente Fox (2000-2006), se implementaron algunas iniciativas para estructurar una política de evaluación en el Gobierno Federal. De acuerdo con Méndez (2010, p.157) «dicho cambio favoreció un esquema multidimensional y fragmentado, en el que distintos actores entraron en el proceso de evaluación desde ópticas y justificaciones diversas».

En este marco, una primera medida fue la creación del Sistema de Metas Presidenciales (SIMEP) en 2001, que consistía en la concertación de metas y objetivos de cada dependencia de la APF directamente con el Presidente. Con base en dichas metas, cada titular establecía compromisos de mediano plazo que serían evaluados de acuerdo con una serie de indicadores de desempeño para alcanzar los objetivos de la Agenda de Buen Gobierno (ABG). Además, se dio un viraje al paradigma de control legal emprendido por la Secretaría de la Función Pública (antes SECODAM) que, sin abandonar su papel tradicional de instancia de control normativo de la gestión, se propuso una transformación de los órganos internos de control (OIC) de cada dependencia de gobierno, por medio de la creación de áreas especializadas en su interior para la promoción del buen gobierno, así como del Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO). Todos estos mecanismos de control jurídico fueron sumándose a un esquema de orientación de resultados basado en indicadores de desempeño.

En el período presidencial de Felipe Calderón (2006–2012), se estableció el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal (PMG) 2008-2012, a partir del cual se buscó establecer cambios de mediano plazo para orientar la gestión pública hacia el logro de resultados. Asimismo, debe destacarse que en la exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) para el ejercicio fiscal 2008, ya se comienza a hablar de la instrumentación de un PbR.

Tema 2. Marco jurídico e institucional del SED.

En 2004, se promulgó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), que estipula la obligatoriedad y sistematización de la evaluación y seguimiento de los programas sociales federales, exigiendo evaluar de manera externa y sistemática a los programas que reciben recursos federales y/u otorgan subsidios sujetos a reglas de operación. De esta manera, el artículo 18 de la LGDS señala que:



LGDS | Artículo 18

«Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley...».

Para hacer posible la consecución de esta disposición, la LGDS contempló también la creación de un órgano técnico encargado de coordinar las actividades de evaluación, institucionalizando con ello el proceso de evaluación. La misma ley, en su artículo 72 señala:

**LGDS | Artículo 72**

«La evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, y tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente».

A partir de lo anterior, se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para cumplir con dos principales funciones:

- Normar y coordinar la evaluación de la política nacional de desarrollo social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y
- Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

Con base en estos objetivos, CONEVAL se constituyó como una entidad imparcial y objetiva que, gracias a su carácter técnico, logra otorgarle mayor credibilidad a las evaluaciones y mediciones realizadas. En este sentido, el CONEVAL tiene a su cargo la coordinación de las evaluaciones de los programas sociales, con el fin de obtener información relevante que permita determinar su desempeño y, con base en ello, orientar la toma de decisiones en materia de planeación y presupuestación.

Sumada a la creación de la LGDS, en 2006, se expidió la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Esta Ley terminó de establecer el nuevo diseño institucional en materia presupuestaria, que sirve como plataforma para lanzar un nuevo orden presupuestario que proporcione mayor certidumbre jurídica y económica. Asimismo, incorporó principios de responsabilidad fiscal para promover una política económica que sustente el desarrollo del país con base en finanzas públicas sanas, el uso eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos y la rendición de cuentas a la población sobre el manejo de los mismos. A partir de lo señalado, la LFPRH institucionalizó los esfuerzos llevados a cabo durante la última década para implantar el SED⁴.

En mayo de 2008 se reformó el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala que:

4 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Sistema de Evaluación de Desempeño, México: SHCP. (2008).



CPEUM | Artículo 134

«Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados».

A partir de esta reforma, el gobierno fijó como prioridad el replanteamiento del sector público, definiendo las características fundamentales de funcionamiento con las que debería contar desde ese momento. El resultado de estos esfuerzos se concretó con la instauración formal del SED ese mismo año (artículo 111 de la LFPRH).

Esta estructura programática y presupuestaria se trazó como objetivo establecer el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la APF, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el PND y los programas que se derivan de éste. Con ello, el SED busca generar la información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población⁵. Para estos efectos, sus dos componentes principales giran en torno a la evaluación de las políticas públicas y programas presupuestarios y a la gestión para la calidad del gasto. Mediante éstos, se busca impulsar acciones que incidan en el funcionamiento y resultados de las instituciones públicas, a fin de que éstas eleven sustancialmente su eficiencia y eficacia; modernicen y mejoren la prestación de los servicios a su cargo; y promuevan la productividad en el desempeño de sus funciones y la reducción de su gasto de operación.

Desde el punto de vista institucional, según el referido artículo 111 de la LFPRH, la SHCP es la responsable de verificar:

⁵ Esta idea es tomada de referencias internacionales de Sistemas de Evaluación de Desempeño (SEDs), que se caracterizan por contar con tres dimensiones primordiales, en términos del Banco Mundial (2007): a) Empleo de la información que genera, usada para apoyar al gobierno en la formulación de políticas para la elaboración del presupuesto por resultados o la planeación nacional; para el desarrollo y análisis de políticas y el desarrollo de programas; para la gestión de programas y proyectos, o para fines de rendición de cuentas; b) Información del monitoreo y evaluación (M&E): se refiere a la creación de sistemas de indicadores de desempeño y a la realización de diversos tipos de evaluación como informes rápidos, evaluaciones de impacto rigurosas u otros tipos y métodos de evaluación; c) Sostenibilidad: se refiere a la posibilidad de que el sistema de M&E sobreviva en un cambio de gobierno, de ministros en el gobierno o de altos funcionarios.

**LFPRH | Artículo 111**

«...periódicamente, al menos cada trimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas...».

Por otro lado, estos cambios en las normas y labores institucionales han venido acompañadas de la expedición de otros documentos encauzados a reforzar la obligatoriedad y sistematización de la evaluación. Dentro de éstos, se encuentran los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, los cuales tienen por objeto regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) y los sistemas de monitoreo, así como la definición de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la APF.

A lo largo de esta trayectoria, el diseño institucional conformado a nivel federal ha avanzado hacia un sistema donde se asegura la evaluación como un factor de observancia obligatoria en el quehacer gubernamental, y en el que se han hecho explícitos los beneficios de la misma. Por otro lado, se ha logrado la transición de un esquema disperso, donde se generaban evaluaciones aisladas, hacia un sistema que evalúa gran parte de los programas presupuestales de manera sistemática.

Hoy en día, a través del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM) 2013-2018, el Gobierno Federal impulsa la construcción de un gobierno orientado a resultados, eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios. También busca simplificar la normatividad y trámites gubernamentales, optimizar el uso de los recursos públicos y fomentar un ambiente de rendición de cuentas que mantenga informada de manera clara y oportuna a la ciudadanía. Este programa destaca como uno de sus objetivos fortalecer el PbR en la APF, incluyendo el gasto federalizado como un vehículo para aumentar la eficiencia operativa y la efectividad del gasto público.

Tema 3. El seguimiento.

El seguimiento es la apreciación sistemática y objetiva de un programa en curso, específicamente en lo relativo a su operación y resultados inmediatos. El seguimiento y la evaluación son procesos que se articulan de manera integral con la planeación; de tal forma que al medir el avance en el logro de los resultados y monitorear permanentemente los procesos y actividades del sector público, es posible conocer la eficacia y la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la APF, mejorar los instrumentos de política pública y alcanzar las metas programadas.

Ambos procesos intervienen en niveles y momentos distintos, aunque estrechamente vinculados. El seguimiento se enfatiza en el corto plazo, durante la ejecución de los programas, en cómo se está haciendo y si las acciones llevadas a cabo se están dirigiendo a obtener los resultados esperados. Por otro lado, la evaluación se enfoca al cumplimiento de metas, una vez que ha concluido el periodo de operación, así como la eficacia y eficiencia de los procesos para alcanzarlas. En ambos momentos, la retroalimentación permite mejorar y reorientar el progreso general hacia el logro de resultados esperados o confirmar su cumplimiento.

La retroalimentación consiste en una serie de hallazgos, conclusiones, recomendaciones y lecciones extraídas de la experiencia; puede utilizarse para mejorar el desempeño y como base para la toma de decisiones, así como para fomentar el aprendizaje en una institución.

En cuanto al seguimiento, sus propósitos son:

- Determinar y, en caso de ser necesario, ayudar a mejorar la eficiencia, la efectividad, la pertinencia y la trascendencia de los recursos empleados en función de los objetivos planteados.
- Definir los resultados que se obtienen de la operación de los programas y los efectos o impacto que causan.
- Informar sobre el estado que guarda el quehacer institucional y brindar elementos que contribuyan a mejorarlo, de tal manera que su funcionamiento sea el adecuado para el cumplimiento de sus objetivos y metas.
- Apoyar en el establecimiento de líneas de acción a seguir y dar a conocer cuando algún proceso o acción no está funcionando.
- Ser una herramienta para una buena administración y proporcionar la base para la evaluación, siempre y cuando ésta se lleve a cabo adecuadamente.
- Determinar si los recursos disponibles son suficientes y administrados correctamente, si la capacidad operativa es adecuada o si se está cumpliendo con lo planeado.

El proceso de seguimiento debe comprometerse a mejorar los vínculos entre los operadores de los programas, tomando en cuenta la retroalimentación con fines de aprendizaje. Los principios rectores de un proceso de seguimiento se presentan en la *figura 2.2*.

Figura 2.2. Principios rectores del seguimiento.



Fuente: elaboración propia (2017).

El proceso de seguimiento debe aplicarse a los programas y sus resultados, provenientes de las líneas de acción derivadas del PND 2013-2018.

Su finalidad es constituirse como un instrumento que permita conocer el funcionamiento y los resultados de los programas desarrollados, así como contar con información suficiente para verificar oportunamente el alcance de las metas y objetivos, brindando los elementos para sustentar su modificación y/o afrontar imprevistos.

El seguimiento es un ejercicio continuo y permanente que permite alcanzar una gestión integral; esto implica que debe articularse con los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación, para alcanzar los objetivos propuestos en el PND 2013-2018. La puesta en marcha de un proceso de seguimiento implica considerar un conjunto de etapas o pasos para su consecución (*tabla 2.1*).

Tabla 2.1.
Descripción de las etapas del seguimiento.

PLANEACIÓN	EJECUCIÓN	ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DE CONCLUSIONES
<ul style="list-style-type: none"> • Recopilación de información (hechos, observación y medición). • Registro de los indicadores de desempeño de los objetivos a evaluar. • Calidad y adecuación de las actividades realizadas y utilización de los recursos. • Entorno de la ejecución del programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis e interpretación. • Comparación de las acciones planeadas y la situación real, e identificación de las causas de los desfases y conclusiones al respecto. • Evolución del entorno y repercusiones sobre el programa/proyecto; formulación de conclusiones. • Comparación de los procedimientos previstos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recomendaciones y acciones correctivas. • Modificaciones de los objetivos. • Modificaciones de los procedimientos para realizar actividades. • Reprogramación de la ejecución de actividades y utilización de recursos.

Fuente: Dirección General de Planeación (UNAM, 2017).

Tema 4. Herramientas metodológicas del seguimiento

Con el fin de realizar un adecuado seguimiento que permita obtener los resultados esperados de la implementación de un Programa presupuestario (Pp), es necesario contar con herramientas metodológicas que permitan analizar, de principio a fin, el proceso de planeación. Es así como la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) se ha consolidado como una herramienta fundamental para el diseño, seguimiento y evaluación de los Pp, al formar parte del conjunto de elementos metodológicos establecidos por el PbR-SED.

LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS.

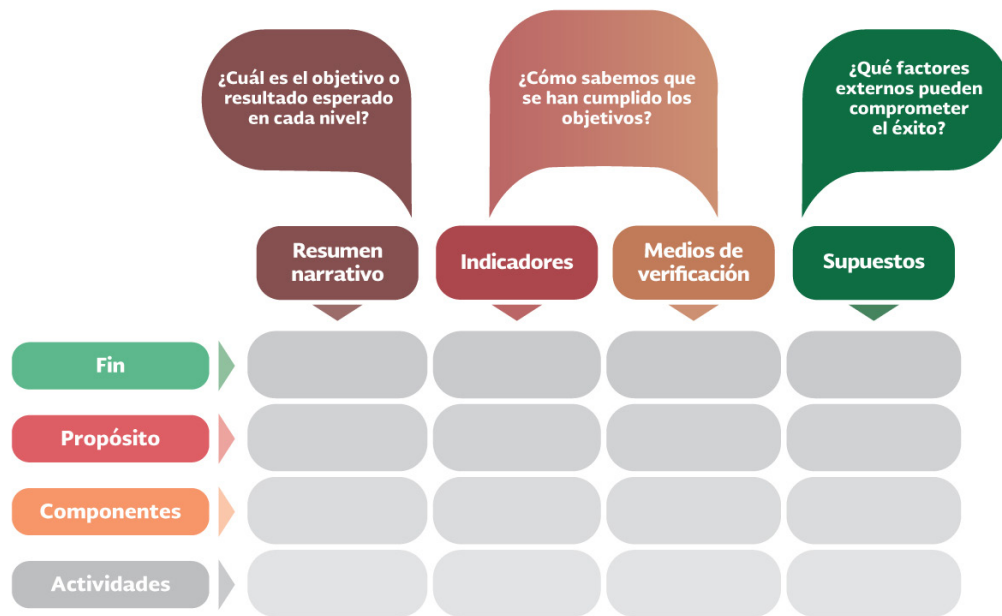
La MIR constituye una herramienta de planeación estratégica que en forma resumida, sencilla y armónica establece con claridad los objetivos del programa y su alineación con aquellos de la planeación nacional, sectorial, estatal y municipal; incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados; identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores; describe los bienes y servicios a la sociedad, así como las actividades e insumos para producirlos. Asimismo, incluye supuestos, que son factores externos al programa que influyen en el cumplimiento de los objetivos.

De acuerdo con el artículo 29 fracción I del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2017, los programas que determine la SHCP tendrán una MIR. Éstos contendrán los objetivos, indicadores y metas de los Pp, así como su vinculación con los objetivos derivados de los programas sectoriales y metas derivadas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, mismo que surge para dar cumplimiento al artículo 26 de la CPEUM y se elabora con base en lo establecido en la Ley de Planeación (LP). De esta forma, las MIR permiten conocer los resultados tangibles que los Pp generan en sus poblaciones o áreas beneficiarias, y también determinar su impacto o contribución a los objetivos sectoriales o transversales derivados del PND.

Con la finalidad de consolidar este nuevo esquema, la SHCP emite anualmente los Lineamientos, así como los Criterios para el Registro y Actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados e Indicadores de Desempeño de los Programas presupuestarios. Ambos instrumentos normativos tienen como objetivo dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del PND mediante la formulación de observaciones a los mismos y su debido seguimiento. Cabe mencionar que la emisión de recomendaciones de mejora es un ejercicio valioso realizado por las respectivas áreas de planeación de las dependencias y entidades, la SHCP, el CONEVAL y la Auditoría Superior de la Federación (SHCP, 2016, pp. 7-8).

La MIR está compuesta por 4 filas y 4 columnas. Las filas denotan niveles de objetivos del programa mientras que las columnas permiten establecer los indicadores y fuentes de información necesarios para medir los resultados del programa.

Figura 2.3. Esqueleto de la MIR.



Fuente: Elaboración propia con base en la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (SHCP, 2010).

Los niveles de la MIR se enuncian a continuación, junto con preguntas de ayuda para identificar la importancia y naturaleza de cada uno:

- **Fin:** ¿Cuál es la contribución del programa o proyecto, en el mediano y largo plazo, al logro de un objetivo del desarrollo nacional (a la consecución del PND y/o sus programas)?
- **Propósito:** ¿Cuál es el resultado directo que se espera lograr en la los sujetos beneficiarios (población objetivo o área de enfoque) como consecuencia de la utilización de Componentes producidos o entregados por el programa?
- **Componentes:** ¿Qué bienes y servicios serán entregados por el programa para cumplir con el Propósito?
- **Actividades:** ¿Cuáles son las principales acciones emprendidas mediante las cuales se movilizan los insumos para generar los bienes y/o servicios que produce o entrega el programa?

La estructura de la MIR organiza y alinea los objetivos del programa y permite pasar de actividades desalineadas de objetivos, a un diseño coherente, lo que implica actividades conducentes a la generación de bienes y servicios (componentes), que se encuentran alineados con un propósito y un fin.

LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO.

Los indicadores son una expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporcionan un medio sencillo y fiable para medir logros (cumplimiento de objetivos y metas establecidas), reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa y monitorear y evaluar sus resultados. De esta forma, los indicadores entregan información respecto al logro de resultados en la provisión de bienes y servicios generados por las instituciones públicas, a través del tiempo. Los indicadores deben ser comparables y expresar algo en relación con un comportamiento, tendencia, estado u objetivo. El seguimiento se realiza a través de indicadores de desempeño y del cumplimiento en las metas que cada uno presenta.

TIPOS DE INDICADORES:

Si bien los indicadores se utilizan en todos los niveles de la MIR, la intención de medición variará dependiendo del nivel del objetivo, por lo que es recomendable utilizar determinado indicador según el nivel del objetivo que se trate.

Así, los indicadores pueden calificarse por el tipo de medición que realizan:

Tabla 2.2.
Tipos de indicadores.

TIPOS	¿QUÉ MIDEN?	EJEMPLOS
Estratégicos	Estos indicadores miden el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y los Pp. Contribuyen a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos de los que dispone el Pp, es decir, ayudan en el mejoramiento de la planificación que se lleva a cabo para lograr un determinado fin. Normalmente, estos indicadores evalúan tanto el avance de los objetivos encaminados a producir cambios del control directo del programa como también su grado de contribución a objetivos de alto impacto plasmados en los programas sectoriales o transversales.	<p>Índice de digitalización</p> <p>¿Qué mide?</p> <p>Evalúa en qué medida se está contribuyendo a una estrategia transversal derivada del PND. Estima el efecto acumulativo de la adopción de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) en el tejido económico, por medio de su integración a los niveles individual, empresarial y social.</p>
De gestión	Estos indicadores miden el avance y logro en el nivel de componentes y actividades. Dan cuenta del grado de avance en la movilización de los productos logrados por el Pp, entendidos como bienes generados y/o servicios proporcionados. Estas mediciones se enfocan, en gran medida, en la gestión y operación del programa.	<p>Porcentaje de mantenimiento preventivo otorgado a maquinaria de producción</p> <p>¿Qué mide?</p> <p>Evalúa el grado de cumplimiento de un proceso. Valora si los requerimientos de mantenimiento preventivo son atendidos y si se realizaron a la maquinaria de producción existente.</p>

Fuente: elaboración propia con base en SHCP (2010).

DIMENSIONES DEL DESEMPEÑO.

Como ya se mencionó, los indicadores de desempeño permiten medir el logro de los objetivos a los que se encuentran asociados. Estas valoraciones pueden realizarse sobre distintas dimensiones, es decir, sobre diferentes aspectos del logro del objetivo. De esta forma, la perspectiva seleccionada definirá cómo se evaluará. Existen cuatro dimensiones para medir un objetivo, a saber: eficacia, eficiencia, calidad y economía.

Tabla 2.3.
Indicadores según su dimensión del desempeño.

DIMENSIÓN	¿QUÉ MIDEN?	EJEMPLOS
Eficacia	<p>Son aquellos que miden el grado de cumplimiento de los objetivos. Este tipo de indicadores ofrece evidencia sobre la capacidad del programa para conseguir un resultado determinado. Existen diversas áreas que cubren los objetivos y evalúan el avance en el cumplimiento de las metas establecidas por un programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cobertura. Valora el grado en que las actividades que realiza, o los servicios que ofrece el programa son capaces de cubrir o satisfacer la demanda total que por ellos existe. El porcentaje de cobertura es siempre una comparación de la situación actual respecto al máximo potencial que se puede entregar. • Focalización. Estima el grado de precisión con que los servicios están llegando a la población objetivo previamente establecida. • Capacidad para cubrir la demanda actual. Mide la capacidad del programa para absorber los niveles de demanda que tienen sus servicios. Demuestra qué parte de la demanda real es capaz de satisfacer. 	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de manejo integral de residuos. • Porcentaje de conflictos de procuración de justicia laboral solucionados. • Porcentaje de la población de localidades rurales beneficiada con servicios de alcantarillado.
Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Estos indicadores relacionan el uso de los recursos disponibles (humanos, financieros, equipamientos), respecto a los productos derivados de la acción del programa. En otras palabras, establecen la relación entre la producción física del bien o servicio y los insumos utilizados para alcanzar el nivel de producto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de personas que obtienen la prestación solicitada. • Porcentaje de personas certificadas en materia de inspección.
Calidad	<p>Los indicadores de calidad miden los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios para satisfacer los objetivos del programa. Normalmente, este tipo de medición se basa en normas o referencias externas. Éstos son de suma importancia para una buena implementación de los programas y para la evaluación de resultados. Existen distintas esferas que puede medir la calidad:</p> <p><i>(continúa en la siguiente página)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promedio de satisfacción del servicio de comercialización. • Promedio de contratos terminados por errores. • Porcentaje de proyectos apoyados oportunamente.

Continúa en la siguiente página.

Tabla 2.3. (Continuación).
Indicadores según su dimensión del desempeño.

DIMENSIÓN	¿QUÉ MIDEN?	EJEMPLOS
Calidad	<p>(viene de la página anterior)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oportunidad. Se refiere a aquellos indicadores que proporcionan información sobre la atención que el programa brinda a sus beneficiarios. Los indicadores describen la conveniencia del tiempo y lugar en que se realizan las acciones del programa. • Accesibilidad. Valora información sobre la cualidad de acceder a algún lugar o servicio. Es una condición necesaria para que la población objetivo pueda beneficiarse de los Componentes movilizados. • Percepción de usuarios. Se refiere a la satisfacción de los beneficiarios sobre los bienes o servicios que les son entregados por el programa. 	<p>(ver página anterior)</p>
Economía	<p>Este tipo de indicadores mide cuán adecuadamente son administrados los recursos financieros que se utilizan para la producción de los bienes y servicios del programa; es decir, miden la capacidad de la organización que implementa el programa para movilizar, generar o recuperar los recursos financieros disponibles para lograr el cumplimiento de sus objetivos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de ahorro promedio para el consumidor. • Porcentaje de recuperación de los créditos otorgados por el programa.

Fuente: elaboración propia con base en SHCP (2010).

CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN Y VALIDACIÓN DE INDICADORES.

Los indicadores de desempeño permitirán verificar el nivel de logro alcanzado por el programa, por lo que es necesario valorar si efectivamente cumplen con los requisitos necesarios para establecerse como medición, para lo cual deberán reunir los siguientes criterios:

- **Claridad:** que sean precisos e inequívocos, es decir, entendibles.
- **Relevancia:** que reflejen una dimensión importante de logro del objetivo, deben proveer información sobre la esencia del objetivo que se quiere medir.
- **Economía:** que la información que proporcionen sea necesaria y esté disponible a un costo razonable.
- **Monitoreable:** que puedan sujetarse a una verificación independiente.
- **Adecuado:** que aporten una base suficiente para evaluar el desempeño.
- **Aportación marginal:** que en el caso de que exista más de un indicador para medir el desempeño en determinado nivel de objetivo, el que se elija, genere información adicional, en comparación con los otros propuestos.

Tema 5. Herramientas informáticas del Seguimiento.

Actualmente, a nivel federal, se cuenta con el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH), que es la plataforma informática para procesar información presupuestaria vinculada al Presupuesto de Egresos de la Federación en ambiente Web, lo que permite trabajar en línea con los ejecutores de gasto público y reflejar en tiempo real las operaciones que se llevan a cabo a través de esta plataforma.

MÓDULO DEL PBR-EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.

Dentro del PASH existe el Módulo del PbR-Evaluación del desempeño, para dar seguimiento a las MIR. Este módulo permite registrar el avance de las metas de cada indicador, generar los reportes trimestrales, importar y exportar documentos sobre la MIR y validar cualquier cambio o corrección.

Para regular el proceso de revisión y actualización de la MIR, la validación de sus indicadores estratégicos y de gestión, así como el registro del calendario de cumplimiento de las metas de los indicadores correspondientes a los Pp previstos en el PEF, se cuenta con los Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la MIR de los Pp que se emiten anualmente, los cuales son de observancia obligatoria para las dependencias y entidades y serán aplicables a todas las modalidades de los Pp del gasto programable (SHCP, 2017).

Asimismo, cada año se publican los Criterios para el registro y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Pp, con el objetivo de regular este proceso con fundamento en los elementos programáticos aprobados para el ciclo presupuestario 2017. Estos Criterios establecen, entre otras cosas, que:

- Las Unidades Responsables (UR) que administren y ejecuten Pp con MIR registradas en el Módulo PbR-Evaluación del Desempeño, deberán actualizar la información de metas, objetivos, indicadores y sus respectivas fichas técnicas.

- Para el caso de los Pp que fueron exentos de registrar MIR, las UR deberán actualizar la información y metas de los indicadores de desempeño aprobados por la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) de la SHCP.
- Las UR con Pp nuevos que se encuentren en la estructura programática deberán registrar la MIR, salvo los casos de exención que se definen en los propios Criterios.
- Los registros y actualizaciones de las MIR e Indicadores de Desempeño servirán para la integración del PPEF y PEF, los informes que se envíen al Congreso de la Unión o a cualquiera de sus Cámaras, según corresponda, y cualquier análisis sobre el desempeño de los Pp que se realice en el marco del SED.

Para cada indicador deberá elaborarse una ficha técnica, la cual, contendrá al menos los siguientes elementos (SHCP, 2010):

- **Nombre del indicador:** es la expresión que identifica al indicador y que describe lo que se desea medir con él. Desde el punto de vista operativo, puede expresar al indicador en términos de las variables que en él intervienen.
- **Definición del indicador:** es una explicación más detallada del nombre del indicador. Debe precisar qué se pretende medir del objetivo al que está asociado y ayudar a entender la utilidad, finalidad o uso del indicador.
- **Método de cálculo:** se refiere a la expresión matemática del indicador. Determina la forma en que se relacionan las variables.
- **Frecuencia de medición:** hace referencia a la periodicidad con que se realiza la medición del indicador.
- **Unidad de medida:** es la determinación concreta de la forma en que se quiere expresar el resultado de la medición, al aplicar el indicador.
- **Línea base:** es el valor que se establece como punto de partida para dar seguimiento y evaluar al indicador.
- **Metas:** establecen límites o niveles máximos de logro, comunican el nivel de desempeño esperado y permiten enfocar hacia la mejora.

MÓDULO DEL SISTEMA DE FORMATO ÚNICO (SFU).

Este módulo se refiere al gasto federalizado, que son los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (DTCDMX), por medio de aportaciones federales, subsidios y convenios (SHCP, 2015).

Desde la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el monto asignado a estos recursos ha ido aumentando su importancia en términos presupuestarios. Actualmente equivale a más de una cuarta parte del gasto programable.

Los recursos federales transferidos forman parte de los Pp que cuentan con objetivos específicos y tienen por finalidad impactar de manera positiva en la población. Esto es

consistente con la visión de PbR, pues resulta necesario identificar las prioridades de gobierno para medir sus resultados y determinar las acciones de mejora necesarias para lograr mayor efectividad en la consecución de los objetivos.

En este marco, el SFU desempeña un papel fundamental al ser el instrumento informático a través del cual se recaba información de las entidades federativas, municipios y DTCDMX, sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con los recursos federales que les son transferidos.

El SFU se implementa en cumplimiento al artículo 85, Fracción II de la LFPRH, el cual señala que las entidades federativas y, por conducto de éstas, los municipios y las DTCDMX, remitirán al Ejecutivo Federal la información consolidada sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que les sean transferidos; asimismo, de conformidad con lo establecido en los Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal (actualmente Ciudad de México), y de operación de los recursos del Ramo General 33, publicados en el Diario Oficial de la Federación DOF el 25 de abril de 2013.

El SFU está integrado por cuatro módulos a través de los cuales es posible obtener información integral sobre el desempeño de los recursos públicos federales transferidos:

Tabla 2.4.
Componentes del SFU.

CONCEPTO	COMPONENTE EN EL SFU
Ejercicio	Avance financiero.
Destino	Gestión de proyectos.
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores. • Evaluaciones.

Fuente: elaboración propia con base en SHCP (s.f.).

- 1) **Avance Financiero.** Módulo en el que se registra la totalidad del ejercicio de los recursos federales transferidos a entidades federativas, municipios y DTCDMX por cada Pp. Dicha información se registra en forma pormenorizada y homologada con base en los momentos contables establecidos en la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) a un nivel de desagregación de partida genérica, mismas que se encuentran estandarizadas por el Clasificador por Objeto del Gasto (COG).

Cabe destacar que la armonización contable es un punto clave para el registro de este módulo pues permite revisar, reestructurar y compatibilizar la información financiera. Ésta tiene como objetivo establecer un registro armónico, completo, delimitado y específico de las operaciones presupuestarias y contables, que genere información oportuna, comprensible, periódica y comparable.

- 2) **Gestión de Proyectos.** Módulo que permite dar seguimiento puntual al destino del gasto federalizado, mediante el reporte que realizan directamente los ejecutores de los recursos sobre el avance físico y financiero de los programas y proyectos de inversión. En este sentido, este módulo registra el gasto de inversión. Su objetivo es contar con información sobre los programas o proyectos de inversión ejecutados por los gobiernos locales.
- 3) **Indicadores.** Módulo que recaba información sobre resultados específicos de los Fondos de Aportaciones Federales. Es importante mencionar que el contenido de este módulo es determinado por las dependencias coordinadoras de los fondos, quienes, como expertas e implementadoras de la política pública a la que se orientan los objetivos de cada fondo, son las encargadas de establecer las MIR y, en específico los indicadores que integran cada uno de los niveles de dichas matrices. Dada la particularidad de cada fondo, los indicadores podrán ser federales, estatales o municipales.

Así, a través del SFU las entidades federativas y municipios del país pueden reportar las metas y el avance de los indicadores que son de su competencia, lo que proporciona a las dependencias coordinadoras de los fondos una visión estratégica del desempeño alcanzado con los recursos transferidos, así como de los avances diferenciados por entidad federativa.

- 4) **Evaluaciones.** En este módulo se recopilan las evaluaciones que realizan las entidades federativas y municipios respecto de la política pública, programa o proyecto realizado con los recursos federales transferidos.

A través de la evaluación se busca promover la aplicación del PbR-SED en los gobiernos locales para poder valorar objetivamente el ejercicio de los recursos federales obtenidos.

La información recabada a través de los módulos mencionados se incluye en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega al Congreso de la Unión⁶. ∞

6 Dichos informes pueden ser consultados en la siguiente liga: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union

FUENTES DE CONSULTA.

DIGITALES.

- Cámara de Diputados. (2008). *Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_180716.pdf
- Cámara de Diputados. (2010). *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>
- Cámara de Diputados. (2013). *Ley de Planeación*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_281116.pdf
- Cámara de Diputados. (2013). *Ley General de Desarrollo Social*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf
- Cámara de Diputados. (2015). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Recuperado de https://www.colmex.mx/assets/pdfs/11-LFPRH_58.pdf?1493134111
- Cámara de Diputados. (2016). *Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFPRH_300316.pdf
- Cámara de Diputados. (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2014). *Glosario de términos más usuales de finanzas públicas*. Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/noviembre/cefp0202014.pdf>
- CONEVAL. (2007). *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. Recuperado de http://www.Coneval.gob.mx/rw/resource/Coneval/eval_mon/361.pdf
- CONEVAL. (2007). *Normatividad para la Evaluación de los Programas Federales*. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info_public/Normatividad.pdf
- DOF (1996). *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4886172&fecha=28/05/1996
- García, R. y García, M. (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. BID. Recuperado de <https://indesvirtual.iadb.org/mod/resource/view.php?id=25160>
- Méndez, J. (coor). (2010). *Los grandes problemas de México*. Colmex. Recuperado de <http://2010.colmex.mx/16tomos/XIII.pdf>
- Pardo, M. (2003). *La modernización administrativa zedillista ¿más de lo mismo?* Recuperado de <http://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1680/1670>
- SEGOB. (2013). *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013

- SHCP. (s.f.). *Guía de Criterios para el Reporte del Ejercicio, Destino y Resultados de los Recursos Federales Transferidos*. Unidad de Evaluación del Desempeño. Recuperado de http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/SFU/Guia%20de%20criterios%20SFU%20VF_2.pdf
- SHCP. (2008). *Anexos al Oficio Circular 307-A. 1593. Directrices generales para avanzar hacia el presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación del desempeño*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154435/Directrices_PbR_SED.pdf
- SHCP. (2010). *Guía para el diseño de indicadores estratégicos*. Recuperado de http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/guia_ind_estrategicos20100823.pdf
- SHCP. (2010). *Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Recuperado de <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf>
- SHCP. (2013). *Guía Técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado de http://www.bancomext.com/wp-content/uploads/2014/07/guia_tecnica_pnd_2013-2018.pdf
- SHCP. (2013). *Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301827&fecha=10/06/2013
- SHCP. (2013). *Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5297066&fecha=25/04/2013
- SHCP. (2014). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015*. Recuperado de <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2015/index.html>
- SHCP. (2015). *Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios 2015*. Recuperado de http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/lineamientos_mir_2015.pdf
- SHCP. (2016). *Criterios para el registro, revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados y la Ficha de indicadores del Desempeño de los programas presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2017*. Oficio No. 419-A-16. Recuperado de http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Seguimiento/Criterios_MIR_2017.pdf
- SHCP. (2016). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 Versión Ciudadana*. Recuperado de <https://www.gob.mx/shcp/documentos/proyecto-de-presupuesto-de-egresos-de-la-federacion-ppef-2016-version-ciudadana>
- SHCP. (2017). *Lineamientos para la revisión y actualización de metas, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2017*. Recuperado de <https://www.gob.mx/shcp/documentos/lineamientos-para-la-revision-y-actualizacion-de-metas-mejora-calendarizacion-y-seguimiento-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados-de-los-programas-presupuestarios-2017?idiom=es>
- SHCP. (2017). *Sistema de Evaluación del Desempeño*. Recuperado de <http://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-de-evaluacion-del-desempeno-sed>

Página en blanco.

UNIDAD 3

La evaluación de programas y políticas públicas



OBJETIVO.

Al término de la unidad 3, el participante comprenderá los principales conceptos, fundamentos y objetivos del Programa Anual de Evaluación (PAE), de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), así como del Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD), los cuales fortalecen el proceso de seguimiento y evaluación al desempeño de la APF.

INTRODUCCIÓN.

En el marco de la Gestión para Resultados (GpR), la evaluación está enfocada hacia la:



«...valoración sistemática de la operación y/o de los impactos de un programa o política al compararlos con un conjunto de estándares implícitos o explícitos para contribuir al mejoramiento del programa o política en cuestión». H. Weiss, C. (2015, pp. 49-50).

Por su parte, Bonnefoy, J. y Armijo, M. (2005, p. 22), nos dicen que:



El concepto de desempeño en el ámbito gubernamental normalmente comprende tanto la eficiencia como la eficacia de una actividad de carácter recurrente o de un proyecto específico. En este contexto la eficiencia se refiere a la habilidad para desarrollar una actividad al mínimo costo posible, en tanto que la eficacia mide si los objetivos predefinidos para la actividad se están cumpliendo.

Entonces, la evaluación en el marco de un PbR - SED puede definirse como una actividad sistemática que proporciona información sobre el estado del desempeño de las políticas públicas, los programas y proyectos, a través de la revisión exhaustiva de las evidencias de operación generadas por las herramientas de monitoreo y evaluación involucradas en su operación cotidiana. Al respecto cabe destacar que

el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM) como parte de las estrategias transversales del PND, señala en su objetivo 2: «Fortalecer el Presupuesto basado en Resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado» y en la estrategia 2.3: «Fortalecer el proceso de seguimiento y evaluación al desempeño de la APF», con lo que el SED tiene el mandato de ser fortalecido y, por tanto, ser utilizado con mayor fiabilidad para el proceso presupuestario.

En la presente unidad se explican los principales elementos del Programa Anual de Evaluación (PAE), los tipos de evaluación, los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) y el Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD).

Tema 1. La evaluación.

En el marco del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), la evaluación es entendida como el análisis sistemático y objetivo de las políticas públicas, los Programas Presupuestarios (Pp) y el desempeño de las instituciones, a fin de determinar o probar la pertinencia de los mismos, valorar sus objetivos y metas, así como conocer su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad. Una evaluación proporciona información creíble y útil, que permite incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones.

Este análisis busca responder una serie de preguntas acerca del programa en revisión, tales como:

- ¿El programa está diseñado de manera que se garanticen de manera razonable el logro de los resultados esperados?
- ¿El programa es la alternativa adecuada para resolver el problema de política pública que lo origina?
- ¿El programa es similar o complementario con otro?
- ¿El programa está siendo eficiente y efectivo?
- ¿La estrategia de cobertura del programa es eficiente y efectiva?
- ¿Los resultados alcanzados por el programa son los esperados?
- ¿El programa tiene impacto sobre la población objetivo susceptible del problema que atiende?
- ¿Los procesos mediante los cuales se opera el programa son los adecuados para lograr los resultados esperados?
- ¿El costo de operación del programa, así como de los bienes o servicios que otorga es eficiente?
- ¿El programa es la alternativa menos costosa para resolver el problema de política pública dado los resultados alcanzados?

Para cumplir con lo anterior, la SHCP, la SFP y el Coneval, emitieron en 2007 los «Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal» (Lineamientos de Evaluación). Estos tienen por objeto regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la MIR y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la APF⁷.

En este sentido, los Lineamientos de Evaluación establecen los siguientes elementos que alimentan al SED:

- Las directrices metodológicas y operativas para elaborar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).
- Los tipos de evaluación que garantizan la evaluación de programas orientada a resultados.
- Los mecanismos de seguimiento a los resultados y a las recomendaciones de las evaluaciones, así como su difusión.
- La normatividad que sienta las bases para la organización y contratación de las evaluaciones.
- La coordinación entre la SHCP y el CONEVAL, para conformar el Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación basado en resultados.

Las actividades que se realizan en materia de evaluación y monitoreo de los programas federales, se llevan a cabo con base en lo previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de cada ejercicio; con lo cual se sistematiza la evaluación de los programas presupuestarios, de acuerdo con la normatividad aplicable con el propósito de consolidar el SED y fortalecer la GpR.

Tema 2. El Programa Anual de Evaluación.

El artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), establece que la evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales. Para tal efecto, las instancias públicas a cargo deberán establecer programas anuales de evaluación.

En el ámbito del Gobierno Federal, con el fin de implementar adecuadamente el proceso de evaluación, desde 2007 y hasta 2015, la SHCP, la SFP y el CONEVAL eran encargados del Programa Anual de Evaluación (PAE) de cada ejercicio fiscal,

7 Con base en el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2015), el artículo 6° de la LFPRH establece que: el Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP, está a cargo de la programación, presupuestación, evaluación y control presupuestario del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades. Por su parte la Secretaría de la Función Pública, inspecciona y vigila el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de las que de ella emanen, respecto de dicho gasto por parte de las dependencias y entidades (DOF, 2015).

en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF). A partir de 2016, dicha responsabilidad recae únicamente en la SHCP y el CONEVAL. El PAE representa una respuesta a la necesidad de planear y ejecutar el proceso de evaluación, asegurando que los programas a evaluar se seleccionen estratégicamente. Para el ejercicio fiscal 2017 este programa tiene como propósitos generales los siguientes:

- Determinar los tipos de evaluación que se aplicarán a los programas federales, incluyendo los Fondos de Aportaciones Federales, durante el ejercicio fiscal 2017.
- Establecer el cronograma de ejecución de las evaluaciones en cumplimiento al Programa para el ejercicio fiscal 2017.
- Vincular el cronograma de ejecución de las evaluaciones con el calendario de actividades de la programación y presupuestación en términos de lo dispuesto en el artículo 111, último párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 22 de su Reglamento.
- Articular los resultados de las evaluaciones realizadas en cumplimiento al presente Programa, como elemento relevante del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño.

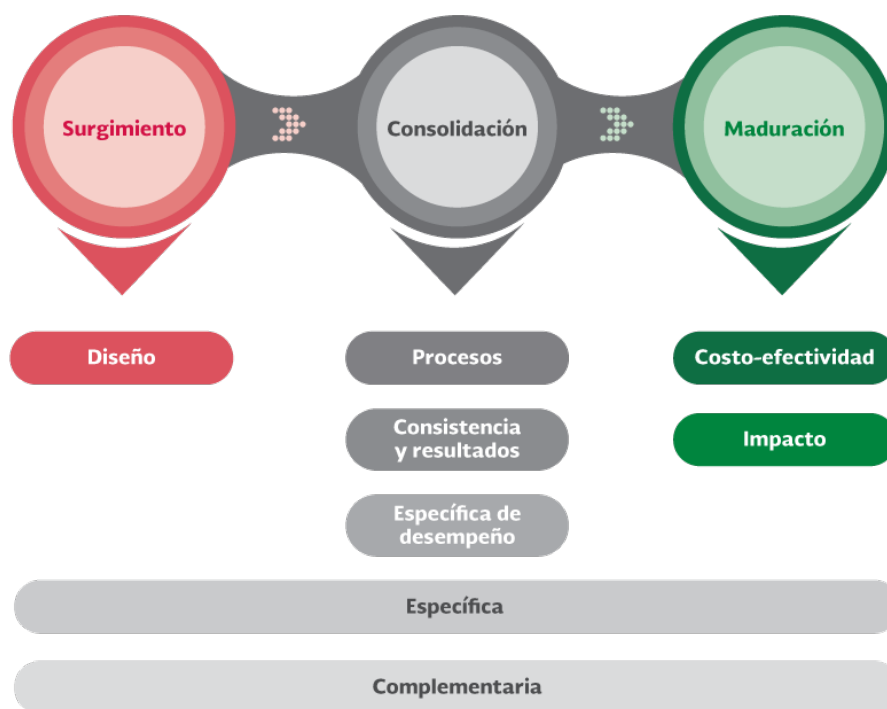
Al respecto, el artículo 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental establece que: «Los entes públicos deberán publicar en sus páginas de Internet a más tardar el último día hábil de abril su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño».

Tema 3. Tipos de evaluación.

Existen distintos tipos de evaluación (de indicadores, de procesos, de consistencia y resultados, específica de desempeño, complementarias, de impacto, estratégica, entre otras), que se definen en los Lineamientos de Evaluación, a los que pueden estar sujetos los Pp de manera individual o en conjunto, vistos como una política pública. La selección del tipo de evaluación se hará dependiendo de la información que se requiera conocer de los Pp o políticas públicas, y considerando la etapa del ciclo de vida en la cual se encuentre el Pp.

En la *figura 3.1* se observa que la aplicación de cada uno de los tipos de evaluación se realiza de acuerdo con la etapa del ciclo de vida de un programa. En este marco, en el surgimiento del Pp lo recomendable es aplicar una evaluación en materia de diseño, mientras que, en una etapa posterior de consolidación, se pueden evaluar otros aspectos como los procesos, la consistencia y orientación a resultados. Para la etapa de maduración del Pp, ya se tendrán las condiciones suficientes para que se pueda aplicar una evaluación de resultados o de impacto. Finalmente, las evaluaciones específicas y complementarias se pueden aplicar en cualquier etapa del ciclo de vida del programa.

Figura 3.1. Ciclo de evaluación de Pp.



Fuente: elaboración propia con base en SHCP (2016 p. 46).

Adicionalmente, en la *tabla 3.1* se puede observar que cada uno de los tipos de evaluación (tanto de programas como de políticas públicas), ofrecen información de diferentes aspectos de los Pp que, con base en sus recomendaciones de mejora, buscan optimizar su desempeño y lograr mayores impactos en las poblaciones o áreas de enfoque a los que se dirigen.

Tabla 3.1.
Tipos de evaluación.

DE PROGRAMAS	
En materia de diseño	Dirigida a los programas de reciente creación o modificación sustancial de un programa existente, incluye un análisis conforme a la identificación correcta del problema y si está diseñado para solventarlo, la contribución del Pp a los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad responsable del mismo, la coherencia de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), la congruencia entre su diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades y duplicidades con otros programas.
De indicadores	Evaluación que analiza, mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa para el logro de resultados.

Continúa en la siguiente página.

Tabla 3.1. (Continuación).
Tipos de evaluación.

DE PROGRAMAS	
De procesos	Evaluación que proporciona información para contribuir a la mejora de la gestión operativa de los programas, analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión. Este tipo de evaluación es la de mayor utilidad para fortalecer y mejorar la implementación de los programas. Se sugiere que la evaluación de proceso se realice a partir del tercer año de operación.
De consistencia y resultados	Evaluación que analiza sistemáticamente el diseño y desempeño de los programas, ofreciendo un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas orientada hacia resultados. La finalidad de esta evaluación es proveer información que retroalimente el diseño, la gestión y los resultados de los programas.
Específicas	Evaluación que se enfoca en aspectos específicos de un programa, de acuerdo con las necesidades de evaluación o la naturaleza del mismo. Se realiza mediante trabajo de gabinete y/o de campo.
Específica de desempeño	Valoración sintética del desempeño de los programas sociales que se presenta mediante un formato homogéneo. Muestra el avance en el cumplimiento de sus objetivos y metas programadas, a partir de una síntesis de la información contenida en el SED y mediante el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión. Corresponde a un tipo de evaluación de la política social que aplica el Coneval (ver más información en http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_especifica_desempeno.aspx).
Complementarias	Las evaluaciones complementarias a programas gubernamentales serán de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades e intereses de las dependencias y entidades, siempre y cuando no se encuentren previstas en el Programa Anual de Evaluación, con el fin de mejorar su gestión y obtener evidencia adicional sobre su desempeño.
De impacto	Las evaluaciones de impacto permiten medir, mediante el uso de metodologías rigurosas, los efectos que un programa puede tener sobre su población beneficiaria y conocer si dichos efectos son en realidad atribuibles a su ejecución. El principal reto de una evaluación de impacto es determinar qué habría pasado con los beneficiarios si el programa no hubiera existido.
DE POLÍTICA PÚBLICA	
Estratégica	Tipos de evaluaciones que diagnostican y analizan una problemática pública, así como la respuesta gubernamental para atenderla; aportan información valiosa para el diseño de políticas públicas, por lo que sus principales usuarios son los tomadores de decisiones a nivel gerencial. Se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.

Fuente: elaboración propia con base en SHCP (2017), CONEVAL (2017) y Lineamientos (DOF, 2007).

Las evaluaciones pueden ser llevadas a cabo tanto interna como externamente. En la *tabla 3.2*, se resumen las ventajas y desventajas de cada uno de los esquemas de evaluación.

Tabla 3.2.
Ventajas y desventajas de las evaluaciones internas y externas.

TIPO DE EVALUACIÓN	VENTAJAS	DESVENTAJAS
Interna	<ul style="list-style-type: none"> • Es un sistema de autocorrección menos intimidatorio que una evaluación externa. • Una evaluación interna costará menos que una evaluación externa. 	<ul style="list-style-type: none"> • El equipo evaluativo puede tener un interés personal por alcanzar conclusiones positivas acerca del trabajo o la organización. • El equipo puede no estar lo suficientemente preparado o capacitado para llevar a cabo la evaluación.
Externa	<ul style="list-style-type: none"> • La evaluación será más objetiva, ya que los evaluadores estarán más distanciados del trabajo. • El empleo de un evaluador externo ofrece mayor credibilidad para sacar conclusiones, en particular inferencias positivas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alguien ajeno a la organización puede no entender la cultura o incluso los logros que el trabajo intenta conseguir. • Una evaluación externa puede resultar costosa.

Fuente: elaboración propia, (2017).

Así pues, a pesar de que las evaluaciones internas son indispensables desde un enfoque autocrítico, en el SED sólo se contemplan aquellas realizadas por evaluadores externos, con cargo al presupuesto de la dependencia o entidad responsable del programa. Los evaluadores externos pueden ser consultores expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en materia de PbR-SED.

Los evaluadores externos deben cumplir con las siguientes especificaciones, de acuerdo con los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (2007):

- Acreditar su constitución legal en los términos de la legislación aplicable.
- Acreditar experiencia en el tipo de evaluación correspondiente a la prestación de su servicio, de programas gubernamentales en México o en el extranjero.

- Presentar una propuesta de trabajo ejecutiva.
- Definir la plantilla de personal que se utilizará para la prestación del servicio.

Las personas físicas o morales que lleven a cabo la evaluación deberán ser especialistas con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, además de cumplir con los requisitos de independencia, imparcialidad y transparencia.

Tema 4. La Evaluación en la práctica.

LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA (TdR).

Tal como se mencionó previamente, para realizar las evaluaciones externas cada dependencia o programa contrata a una empresa o a un consultor independiente. Para esto, se elaboran Términos de Referencia (TdR) en los cuales se especifica lo que el contratante requiere, la manera y temporalidad en que éste lo desea.

Los TdR son el instrumento técnico que especifica las metodologías, características y los alcances de la evaluación a desarrollar; son una guía de referencia, cuyos términos son propiamente el índice para el desarrollo de la evaluación. Éstos contienen las especificaciones técnicas, objetivos y estructura de cómo ejecutar una determinada evaluación. De esta forma, dichos TdR conforman una especie de mapa y determinan el camino adecuado para el desarrollo de la evaluación, especificando qué necesita ser alcanzado, por quién y cuándo.

Dada la diversidad de opciones metodológicas para llevar a cabo una evaluación, debe ser muy clara la relación entre la necesidad que se identifica y la orientación del estudio a realizar. En síntesis, los TdR describen los objetivos general y específicos de la evaluación por realizar; contienen las especificaciones técnicas y metodológicas para que el evaluador externo la desarrolle la evaluación; así como los productos o entregables que deben elaborarse y fechas de entrega. Los elementos básicos que los TdR deben contener para que los evaluadores externos contratados tengan mayor claridad sobre el trabajo que se debe realizar, son los siguientes (ver *tabla 3.3*):

Tabla 3.3.
Contenido de los Términos de Referencia (TdR).

APARTADO	CONTENIDO
Antecedentes	<ul style="list-style-type: none"> Breve descripción del programa o proyecto gubernamental y de las necesidades a satisfacer con la evaluación. Destacar el objetivo principal, tiempo, población objetivo, cobertura geográfica, metas y logros esperados, hallazgos, contexto institucional, aspectos organizativos y de gestión, y asignación presupuestal del programa. Glosario para las definiciones, términos o palabras clave para evitar interpretaciones ambiguas.
Objetivo general y objetivos específicos	<ul style="list-style-type: none"> Descripción del propósito que persigue la evaluación solicitada destacando la finalidad particular de la misma: de diseño del programa, consistencia y resultados, procesos o específica de desempeño, entre otras. Descripción del propósito que persigue la evaluación solicitada destacando la finalidad particular de la misma: de diseño del programa, consistencia y resultados, procesos o específica de desempeño, entre otras.
Alcance, enfoque de la evaluación y actores implicados	<ul style="list-style-type: none"> Qué aspectos del programa y su ejecución serán objeto de evaluación: diseño, proceso, resultados, desempeño; así como en qué momento del ciclo de vida del programa será realizada. Qué orientación metodológica utilizará para el análisis de la información: cuantitativo, cualitativo, mixto. Cuál es el período temporal para llevar a cabo la evaluación. Quiénes participarán en el ejercicio: definición de los principales actores comprendidos en la evaluación, así como su rol, responsabilidades y nivel de participación.
Productos y actividades de la evaluación	<ul style="list-style-type: none"> Describir con precisión las tareas y principales actividades a ser ejecutadas por parte de los evaluadores externos, definiendo su secuencia y articulación. Establecer las reuniones, talleres o demás actividades que existirán durante la evaluación, entre los evaluadores, operadores del programa y otros actores involucrados. Definir los productos y resultados que entregará el evaluador a la entidad contratante, así como el calendario y forma de su entrega.

Fuente: elaboración propia con base en CLAD y BM (2009) y SHCP (2017).

Los TdR son fundamentales para obtener los mejores resultados de las evaluaciones realizadas: apego a los requerimientos técnicos en su ejecución y claridad en cuanto a su gestión por parte de la dependencia o entidad contratante; asimismo la utilización de modelos de términos de referencia conlleva a una estandarización de estos ejercicios facilitando que la información derivada sea comparable entre sí.

Para cerrar este apartado, cabe destacar que a pesar de que existe un modelo de TdR generalizado, se recomienda que las Unidades Responsables (UR) especifiquen con detenimiento qué es lo que necesitan conocer de su Pp. Debe tenerse siempre presente que unos TdR correctamente elaborados van a propiciar la obtención de Aspectos Susceptibles de Mejora útiles, que contribuyan a elevar la eficiencia de los programas⁸.

PROCESO GENERAL DE EVALUACIÓN A NIVEL FEDERAL.

En el ámbito federal, la evaluación de los programas y políticas públicas sigue un proceso basado principalmente en lo que establecen los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, y en los diferentes Programas Anuales de Evaluación de cada ejercicio. Este proceso consiste básicamente en lo siguiente:

- **Emisión y difusión del Programa Anual de Evaluación (PAE).** Posterior a la publicación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente. La emisión del PAE se da preferentemente entre diciembre del año previo y enero del año correspondiente, y es realizada por las **dos instancias de coordinación**: la SHCP, a través de la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) y el Coneval, a través de su Secretaría Ejecutiva.
- Realización de reuniones iniciales entre representantes de las instancias de coordinación y de las dependencias y entidades de la APF para la **presentación del PAE**, las evaluaciones a realizarse por cada ramo y comunicar las directrices generales del proceso de evaluación del año correspondiente, haciendo énfasis en los plazos y métodos que deben respetarse.
- **Emisión, actualización o ratificación** –por parte de las instancias de coordinación– **de los modelos de TdR** a emplearse para la realización de las evaluaciones consideradas en el PAE correspondiente.
- **Revisión y validación por parte de las instancias de coordinación de los TdR** particulares a emplearse para la realización de cada evaluación; elaborados a partir de los modelos definidos por las instancias de coordinación.
- **Contratación**, por parte de las dependencias y entidades de la APF responsables de los programas evaluados, **de instancias externas** para la realización de las evaluaciones que ya cuentan con validación o aprobación de los TdR.
- **Coordinación, seguimiento, acompañamiento y supervisión** por parte de las instancias de coordinación **para cada evaluación contratada** por las dependencias y entidades de la APF (a partir de lo establecido en el PAE correspondiente), apelando a la objetividad, claridad, imparcialidad y apego por parte de las instancias evaluadoras externas a los TdR correspondientes.
- **Finalización de las evaluaciones** por parte de las instancias evaluadoras externas; estas evaluaciones quedan asentadas en Informes de Evaluación y son entregados a entera satisfacción de las dependencias y entidades contratantes.

⁸ Al respecto se sugiere consultar los modelos de términos de referencia para los distintos tipos de evaluaciones en: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/evaluacion-de-programas-presupuestarios-de-la-administracion-publica-federal> o en http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Normatividad/Terminos_de_Referencia_vigentes.aspx

- **Análisis de los resultados de las evaluaciones**, por parte de las dependencias y entidades responsables de los programas evaluados, particularmente de las recomendaciones emitidas por los evaluadores externos, de modo que se identifique cuáles son susceptibles de formularse como Aspectos Susceptibles de Mejora.

Para el caso de las evaluaciones del tipo «complementarias», el proceso se detona en cuanto la dependencia o entidad informa a la SHCP y al CONEVAL la decisión de su realización; instancias que, en el ámbito de sus atribuciones, y en función del programa presupuestario y el tipo de evaluación a realizarse, ejecutan el mismo proceso de coordinación, seguimiento, acompañamiento y supervisión de estas evaluaciones, con la diferencia sustancial de que, al tratarse de evaluaciones realizadas por iniciativa de las dependencias y entidades, son estas últimas las que definen los plazos y los detalles metodológicos de las evaluaciones.

ROLES DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS.

En el proceso de evaluación se destaca el papel de cuatro actores involucrados:

- **Las UR de los programas presupuestarios evaluados.** Estas unidades se encuentran adscritas a las dependencias y entidades de la APF que operan estos programas, su papel principal consiste en facilitar la información necesaria para la realización de las evaluaciones, ya sea por medio escrito, digital o incluso verbal, mediante la realización de entrevistas. Una tarea esencial de las UR es revisar que la información operativa retomada e interpretada por el evaluador externo sea correcta y precisa.
- **Las Áreas de Evaluación (AE) de las dependencias y entidades de la APF.** Estos actores se encargan de la revisión técnica de las evaluaciones entregadas por parte de los evaluadores externos, de modo que revisan el apego a las metodologías indicadas en los TdR validados por las instancias de coordinación y en las disposiciones técnicas emitidas por las mismas. En principio, deben ser las AE las encargadas de la contratación de las instancias evaluadoras externas, con recursos provenientes de las dependencias o entidades que operan los programas. En esencia, las AE representan instancias técnicas en materia de evaluación al interior de las dependencias y entidades de la APF.
- **Las Instancias de Coordinación (IC):** la SHCP y el CONEVAL son las encargadas de coordinar todo el proceso de evaluación, desde la emisión del PAE, hasta la finalización del proceso de seguimiento y atención de los resultados y recomendaciones de las evaluaciones en cada instancia del ámbito de sus atribuciones. Actualmente, al CONEVAL le corresponde coordinar las evaluaciones cuyo enfoque relevante es el de la política de desarrollo social, mismo que de alguna manera se refleja en los programas presupuestarios considerados en el Inventario o en el Listado de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, elaborado por la misma instancia. Por otra parte, a la SHCP le corresponde coordinar las evaluaciones cuyo enfoque relevante no es el de la política de desarrollo social, que de alguna forma se refleja en los

programas presupuestarios no considerados en dicho inventario y en las evaluaciones cuyo enfoque no radique en la política de desarrollo social (como el de las Evaluaciones Específicas de Costo-Efectividad).

- **Las instancias evaluadoras externas** suelen ser universidades o centros de investigación, tanto públicos como privados, así como consultorías privadas o incluso organismos internacionales. Estas instancias deben tener experiencia tanto en materia de evaluación de programas o de políticas públicas, como en la temática específica del programa evaluado. Su papel principal es la elaboración del informe de evaluación a partir de la información proporcionada por las UR y a partir de lo establecido en los respectivos TdR.

INFORME DE EVALUACIÓN (DEFINICIÓN Y CONTENIDO).

El Informe de Evaluación es el documento escrito (en formato físico o electrónico), mediante el cual la instancia evaluadora externa asienta y sustenta el análisis, las valoraciones y las recomendaciones realizadas (respecto del programa evaluado), en estricto apego a lo indicado en los TdR. Este documento debe contener, como mínimo e independientemente del tipo de evaluación, los siguientes elementos:

- Portada con la información de referencia de la evaluación: tipo de evaluación, denominación oficial y ramo del programa evaluado, fecha de elaboración y ejercicio fiscal evaluado.
- Índice o tabla de contenido.
- Introducción.
- Resumen ejecutivo.
- Desarrollo de los apartados de la evaluación en función de los TdR correspondientes.
- Conclusiones.
- Análisis FODA.
- Valoración final del programa, puede ser cualitativa o cuantitativa en función de lo indicado en los TdR.
- Bibliografía o referencias con todas las fuentes de información consultadas por el evaluador externo.
- Anexos, tanto los considerados antes en los TdR, como los adicionales que el evaluador externo considere pertinentes. Estos anexos deben contener la «Ficha Técnica con los Datos Generales de la Evaluación», incluye el costo de la evaluación, la instancia evaluadora externa y los nombres de los funcionarios responsables del programa, entre otros datos.

Cabe destacar que la Metodología del Marco Lógico representa la base metodológica a partir de la cual se elaboran los informes de evaluación, independientemente del tipo de evaluación que se trate.

Los principales atributos que un buen informe de evaluación debe contener son los siguientes:

- **Objetividad e imparcialidad.** Todas las valoraciones (positivas o negativas) que el evaluador realice deben estar debidamente sustentadas en información del programa evaluado, sin ayudar o perjudicar al programa a partir de otros elementos subjetivos.
- **Claridad y concisión.** La redacción de los informes de evaluación debe ser sencilla y apearse a las normas básicas de escritura y redacción: sujeto, verbo y complemento (o resto del predicado), así como usar, preferentemente, párrafos cortos y concretos. El evaluador debe ser directo y preciso en lo que expresa, particularmente en las recomendaciones.
- **Apego a lo indicado en los TdR.** El informe de evaluación debe contener todo lo establecido en los TdR validados, y abordar o desarrollar todos los elementos que se indiquen o que se soliciten, de manera consistente en todo el cuerpo de la evaluación.

DIFUSIÓN DE LOS RESULTADOS.

Los resultados de las evaluaciones o los informes de evaluación deben difundirse en las páginas de Internet de las dependencias o entidades encargadas de la operación de los programas evaluados, así como entregarse a las Instancias de Coordinación (IC), para que estas a su vez también difundan estas evaluaciones en sus páginas de Internet. Asimismo, estos informes de evaluación se entregarán a otras instancias, tales como la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y la Auditoría Superior de la Federación, entre otras.

PROCESO GENERAL DE EVALUACIÓN DEL GASTO FEDERALIZADO.

En 1982, se adicionó un párrafo al artículo 134 de la CPEUM, con lo que se establece la obligación por parte del Gobierno Federal y el Gobierno del entonces Distrito Federal de administrar los recursos asignados con eficiencia, eficacia y honradez (DOF, 1982). Como producto de una reforma a dicho artículo, el 7 de mayo de 2008, esta responsabilidad se extendió a las entidades federativas, municipios y DTCDMX, agregándose también la importancia de administrar estos recursos con transparencia y economía (DOF, 2008).

Asimismo, quedó establecido que los resultados alcanzados con el ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados por las instancias técnicas establecidas por la Federación y las entidades federativas. Paulatinamente, se fue adaptando el marco normativo con la finalidad de incorporar los fundamentos básicos que posibilitaran la realización de evaluaciones sobre los recursos federales transferidos.

ESTRATEGIA DE EVALUACIÓN DE LOS FONDOS DEL RAMO 33.

En ese sentido, actualmente se puede identificar la siguiente normativa en materia de evaluación de gasto federalizado (tabla 3.4).

Tabla 3.4.
Normativa para la estrategia de evaluación de los Fondos del Ramo 33.

INSTRUMENTO NORMATIVO	ASPECTOS CONSIDERADOS
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículos 85 y 110).	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación del gasto federalizado y envío de informes sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos al Ejecutivo Federal por parte de las entidades federativas. • Evaluación del desempeño. • Programas anuales de evaluación. • Evaluaciones externas y públicas.
Ley de Coordinación Fiscal (artículo 49, fracciones I-V).	<ul style="list-style-type: none"> • Administración y ejercicio de las aportaciones federales por los gobiernos de las entidades federativas, municipios y alcaldías de la CDMX. • Fiscalización de los recursos de los Fondos de aportaciones a cargo de la Auditoría Superior de la Federación. • Evaluaciones de ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones apegadas a lo señalado en el art. 110 de la LFPRH. • Transferencia de hasta el 0.05% a un fideicomiso de los recursos de los Fondos de Aportaciones aprobados en el PEF para la realización de evaluaciones (con excepción de los recursos de servicios personales del FONE).
Ley General de Contabilidad Gubernamental (artículos 70, 71 y 72).	<ul style="list-style-type: none"> • Aspectos a observar por los gobiernos de las entidades federativas, municipios y alcaldías de la CDMX para la integración de información financiera sobre recursos federales transferidos. • Responsabilidad de informar de manera pormenorizada sobre el avance físico de las obras y acciones respectivas, así como el resultado de las evaluaciones.
Norma que establece formato para difusión de resultados de evaluaciones a recursos federales ministrados a entidades federativas.	<ul style="list-style-type: none"> • Establece la estructura del formato que los entes obligados deben observar para informar y difundir los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a entidades federativas, a fin de mantener una estructura homogénea y armonizada de la información publicada.
Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a entidades federativas, municipios y DTF, y de operación de los recursos del Ramo General 33.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecen las disposiciones para que las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, envíen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informes sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos federales que les sean transferidos por concepto de aportaciones federales, convenios de coordinación en materia de descentralización o reasignación y subsidios, y los resultados de las evaluaciones que se lleven a cabo al respecto.

Fuente: elaboración propia con base en Cámara de Diputados (2015 y 2016) y DOF (2013 y 2015).

Con la normativa en materia de evaluación de gasto federalizado, se busca alcanzar una serie de objetivos (figura 3.2) que a su vez permitan elevar la calidad del gasto federalizado.

Figura 3.2. Objetivos de la estrategia de evaluación de los Fondos del Ramo 33.



Fuente: elaboración propia con base en SHCP (2016 p. 46).

En julio de 2016 se adicionó un párrafo a la fracción V del artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal. Con esta reforma, queda establecido que, para la evaluación de los resultados del ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales, se transferirá hasta el 0.05% de los recursos de dichos fondos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con excepción del componente de servicios personales previsto en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). Estos recursos son transferidos a un Fideicomiso conformado por la SHCP, denominado Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales. Las evaluaciones a realizar se establecen en el respectivo Programa Anual de Evaluación. Para el ejercicio 2017, se tienen contempladas ocho evaluaciones estratégicas a los Fondos de Aportaciones Federales (tabla 3.5), así como diecinueve evaluaciones estratégicas de desempeño a Fondos de Aportaciones Federales en el ámbito estatal (tabla 3.6).

Tabla 3.5.
Evaluaciones Estratégicas a Fondos de Aportaciones Federales, 2017.

NÚMERO	FONDO	INSTANCIA DE COORDINACIÓN
1	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.	SHCP.
2	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.	SHCP.
3	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	SHCP.
4	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.	SHCP.
5	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.	CONEVAL.
6	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.	CONEVAL.
7	Fondo de Aportaciones Múltiples.	CONEVAL.
8	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.	CONEVAL.

Fuente: Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2017 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales (SHCP-CONEVAL, 2017).

Tabla 3.6.
Evaluaciones estratégicas de desempeño 2016-2017
a realizarse a fondos de aportaciones en el ámbito estatal,
cuya instancia de Coordinación es el CONEVAL.

NÚMERO	ENTIDAD FEDERATIVA	FONDO	INSTANCIA DE COORDINACIÓN
1	Baja California Sur.	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.	CONEVAL.
2	Campeche.		
3	Colima.		
4	Guerrero.		
5	Nuevo León.		
6	Querétaro.		
7	San Luis Potosí.		
8	Sonora.		

Continúa en la siguiente página.

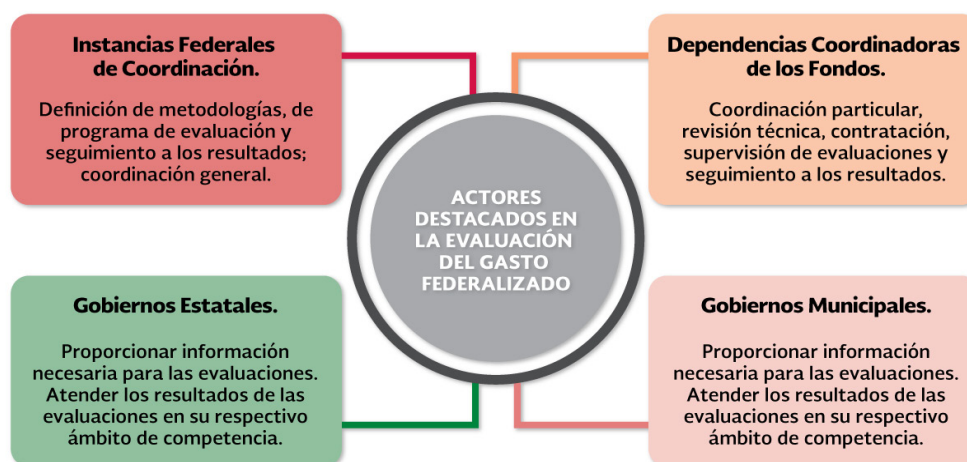
Tabla 3.6. (Continuación).
Evaluaciones estratégicas de desempeño 2016-2017
a realizarse a fondos de aportaciones en el ámbito estatal,
cuya instancia de Coordinación es el CONEVAL.

NÚMERO	ENTIDAD FEDERATIVA	FONDO	INSTANCIA DE COORDINACIÓN
9	Baja California.	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.	CONEVAL.
10	Jalisco.		
11	Tabasco.		
12	Coahuila de Zaragoza.		
13	Estado de México.		
14	Nayarit.	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.	CONEVAL.
15	Chiapas.		
16	Ciudad de México.		
17	Guanajuato.		
18	Morelos.		
19	Yucatán.		

Fuente: Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2017 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales (SHCP-CONEVAL, 2017).

En el proceso de evaluación del gasto federalizado es posible distinguir la participación de un conjunto de actores clave (figura 3.3), cada uno con responsabilidades claramente definidas. Así, puede observarse que se requiere un importante grado de coordinación entre los órdenes de gobierno para que se logre obtener información relevante que contribuya a mejorar el desempeño de los programas presupuestarios implementados con recursos de aportaciones federales.

Figura 3.3. Roles en la evaluación del gasto federalizado.



Fuente: elaboración propia con base en SHCP-CONEVAL (2017).

Tema 5. Aspectos Susceptibles de Mejora.

Los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) son los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en la evaluación externa, las cuales pueden ser atendidas para la mejora de los programas con base en las recomendaciones y sugerencias señaladas por el evaluador externo (SHCP, 2011: 3), a fin de contribuir en la optimización del desempeño de los Pp y de las políticas públicas.

Con el objetivo de establecer un proceso para dar seguimiento a los ASM y articular los resultados de las evaluaciones externas a los Pp en el marco del SED, la SHCP, la SFP y el CONEVAL publicaron, en octubre de 2008, la primera versión del «Mecanismo para el seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de los informes y evaluaciones externas a programas federales» (Mecanismo), el cual se ha actualizado en dos ocasiones, la última en marzo de 2011.

Una vez realizada la evaluación, se procede al análisis de todas las recomendaciones y hallazgos incluidos en el informe final y a la selección de los que se transformarán en ASM, considerando para dicho análisis los siguientes cuatro criterios:

- **Claridad:** debe estar expresado en forma precisa y entendible.
- **Relevancia:** ser una aportación específica y significativa para el logro del propósito y de los componentes del programa.
- **Justificación:** debe estar sustentado mediante la identificación de un problema, debilidad, oportunidad o amenaza.
- **Factibilidad o viabilidad:** ser viable de llevar a cabo, en un plazo determinado, por una o varias instancias gubernamentales.

Los ASM se clasifican y atienden de acuerdo con el actor involucrado en su solución y se clasifican de la siguiente manera:

- **Específicos:** aquellos cuya solución corresponde a las UR de la ejecución del Pp.
- **Institucionales:** aquellos que requieren de la intervención de una o varias áreas de la dependencia y/o entidad para su solución.
- **Interinstitucionales:** aquellos que para su solución se deberá contar con la participación de más de una dependencia y/o entidad.
- **Intergubernamentales:** aquellos que demandan la intervención de gobiernos estatales o municipales.

Asimismo, para dar mayor enfoque a la implementación y cumplimiento de los ASM se debe definir una prioridad de atención, siendo las opciones: alto, medio o bajo; dependiendo del impacto de la recomendación o hallazgo identificado, y definir la etapa o elemento al que contribuye el ASM:

- Diseño.
- Operación.
- Resultados.
- Productos.
- Indicadores.
- Coberturas.
- Planeación.
- Ejecución.
- Evaluación.
- Otros.

La información de la suscripción y avances de los aspectos a mejorar hasta su conclusión, está definida en el Mecanismo. Dicha información se registra en el Sistema de Seguimiento a los ASM (SSAS), administrado por el CONEVAL, con base en un calendario de carga de información, mantenimiento y actualización de ésta.

Figura 3.4. Mecanismo de seguimiento a los ASM vigente.



Fuente: elaboración propia con base en SHCP (2011, p. 11).

Para la formalización de las recomendaciones y hallazgos que serán atendidos, las dependencias y entidades elaboran un documento de posición institucional o documento de opinión, el cual refleja la opinión fundada y motivada de la dependencia y/o entidad respecto de los hallazgos y recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas.

El documento podrá contener los siguientes elementos:

- **Fundamento:** se describe brevemente la fundamentación legal que motiva la realización del documento.
- **Comentarios generales:** se formulan consideraciones relevantes respecto del programa, la evaluación y el evaluador.
- **Comentarios específicos:** se realizan observaciones que se consideren relevantes en relación al contenido del informe final de la evaluación, como precisiones a la información presentada por el evaluador, principalmente al efectuar un análisis de las recomendaciones, definiendo los efectos esperados para el Pp al concluir la aplicación del ASM aceptado; o bien, la justificación sobre la no factibilidad de integrar como ASM, los hallazgos, debilidades, amenazas y recomendaciones que hayan sido determinados en el análisis con los involucrados en el proceso.
- **Fuentes de información:** Se hace referencia, principalmente, a los informes finales de las evaluaciones externas, así como a otras fuentes utilizadas para elaborar el documento de opinión.
- **Referencia a las unidades y responsables:** nombre de la UR y del personal que participó en la elaboración del documento.

Con base en el tipo de ASM identificado, se elaboran diversos documentos para su seguimiento, siendo la aplicación de la siguiente manera:

- **Documento de trabajo:** para los ASM del tipo específico.
- **Documento institucional:** para los ASM de tipo institucional.
- **Documento de avance al documento Institucional:** se presenta el avance en la implementación de los ASM institucionales que fueron suscritos, obtenido en un periodo determinado en el Mecanismo, incluyendo aquellos ASM que hayan concluido con su respectiva documentación probatoria.

El tener un mecanismo de seguimiento a la evaluación de programas se justifica, en la medida que la información que se genera sea incorporada debidamente en la toma de decisiones en materia de planeación y en aquellas de naturaleza presupuestaria. Debido a que la información de desempeño puede ser extensa, es necesario desarrollar una estrategia eficaz para la presentación de estas grandes cantidades de datos en forma clara y analítica. Es decir, uno de los mayores retos es sistematizar la información para que pueda ser utilizada en la toma de decisiones.

Tema 6. Modelo Sintético de Información de Desempeño.

En el marco de la planeación y elaboración del PEF, el PbR y el SED, el Modelo Sintético de Información de Desempeño (MSD) se ha utilizado como una herramienta para poner en una mejor perspectiva las decisiones sobre cómo optimizar el ejercicio de los recursos públicos utilizando información objetiva, así como valoraciones independientes sobre el desempeño individual de los Pp.

En este contexto, uno de los principales retos ha sido consolidar dicho Modelo para que permita integrar, concentrar, sintetizar y valorar el desempeño de los programas. El MSD emplea métodos matemáticos y estadísticos para hacer las respectivas mediciones del desempeño de los Pp de la APF.

El MSD está compuesto por las variables que a continuación se describen:

- **Desempeño Presupuestario (variable PEF).** Considera la eficiencia de gasto de cada Pp durante los últimos dos ejercicios fiscales, se analiza la diferencia entre el presupuesto autorizado y el ejercido, para determinar el grado de cumplimiento o avance.
- **Matriz de Indicadores para Resultados (variable MIR).** Examina tres aspectos relacionados con la MIR: a) calidad de la MIR; b) relación anual entre el logro de metas planeadas del año en curso y el logro de metas del año anterior, así como la variación en el presupuesto asignado del año en curso respecto al presupuesto ejercido del año anterior; y c) el avance en el cumplimiento de las metas de conformidad con los indicadores del nivel de Propósito y Componentes.
- **Programa Anual de Evaluación (variable PAE).** Considera las evaluaciones externas más recientes registradas en el inventario del PAE. Para dichas evaluaciones, se seleccionan reactivos representativos y estandarizados de conformidad con los TdR por tipo de evaluación: Específicas de Desempeño, Consistencia y Resultados, Diseño y Procesos.
- **Aspectos Susceptibles de Mejora (variable ASM).** Registra el avance de los ASM suscritos por los responsables de los Pp de conformidad con el Mecanismo para el seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora, derivados de informes y evaluaciones externas a programas federales.
- **Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G).** Valora el grado de avance que presentan los Pp en relación con la atención de las recomendaciones que se derivan de los informes de evaluación elaborados por la Secretaría de la Función Pública (SFP), con información de los padrones de beneficiarios incorporados al SIIPP-G, así como la calidad de la información incorporada a dicho sistema.

Esta herramienta consolida, en una base de datos, la información que identifica a los beneficiarios de los diferentes Pp del Gobierno Federal que entregan algún tipo de apoyo o subsidio. Con el MSD es posible identificar a los beneficiarios, su ubicación geográfica, cobertura de los programas, temporalidad de los beneficios, monto de los apoyos y tipo de beneficiario (persona física o moral), entre otros aspectos relevantes.

MECÁNICA DE VALORACIÓN.

Los pasos para la integración del MSD son los siguientes:

- Para la valoración global de cada Pp, la cual puede variar entre 1 (baja) y 5 (alta), se toman en cuenta las variables descritas, y sus respectivos criterios de calificación.
- Una vez cuantificadas, se aplican los pesos relativos o las ponderaciones para cada una de ellas; cuando un programa cuenta con las cinco variables, las ponderaciones son las siguientes: PEF: 10%, MIR: 20%, PAE: 25%, ASM: 25% y SIIPP-G: 20%; cuando el programa no cuenta con información para valorar alguna variable, los ponderadores anteriores se ajustan de manera proporcional como lo muestra la *tabla 3.7*. Para obtener la valoración general, se suman los valores obtenidos para cada variable con su respectivo ponderador.
- Finalmente, al seguir la metodología del MSD, la calificación obtenida por el Pp que puede variar entre 0 y 100%, se ponderará en una escala de 1 a 5, de acuerdo con la metodología del MSD.

Así, el MSD contribuye a la toma de decisiones presupuestarias y a la detección de áreas de mejora de los programas presupuestarios a través del análisis, la valoración y la evaluación objetiva y estandarizada de su información de desempeño. No obstante, el MSD es sólo uno de varios elementos que deben considerarse, por lo que su uso no sustituye al análisis complementario y de contexto que se haga de cada programa para tomar decisiones presupuestarias o de permanencia en la operación del mismo. ∞

Tabla 3.7.
Ponderación de variables del MSD.

PEF	MIR	PAE	ASM	SIIPP-G	TOTAL
10.0%	20.0%	25.0%	25.0%	20.0%	100%
12.4%	25.0%	31.3%	31.3%	-	100%
13.3%	26.7%	33.3%	-	26.7%	100%
18.2%	36.4%	45.4%	-	-	100%
20.0%	40.0%	-	-	40.0%	100%
33.3%	66.7%	-	-	-	100%
100.0%	-	-	-	-	100%

Fuente: Modelo Sintético de Información del Desempeño (SHCP, 2016).

Página en blanco.

FUENTES DE CONSULTA.

IMPRESAS.

H. Weiss, Carol. (2016). Preparando el terreno. En Maldonado, C. y Pérez, G. (comp.). *Antología de Evaluación. La construcción de una disciplina*, 43-83. Ciudad de México: CIDE-CLEAR.

DIGITALES.

Bonnefoy, J. y Armijo A. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900_es.pdf

Cámara de Diputados. (2014). *Reglamento de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Recuperado de <http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Normatividad%20Evaluaci%C3%B3n/LFPRH.pdf>

Cámara de Diputados. (2015). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Recuperado de https://www.colmex.mx/assets/pdfs/11-LFPRH_58.pdf?1493134111

Cámara de Diputados. (2016). *Ley de Coordinación Fiscal*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf

Cámara de Diputados. (2016). *Ley de Planeación*. Recuperado de <http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/marcojuridico/leydeplaneacion.pdf>

Cámara de Diputados. (2016). *Ley Federal de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

Cámara de Diputados. (2016). *Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_180716.pdf

Cámara de Diputados. (2016). *Ley General de Desarrollo Social*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf

Cámara de Diputados. (2016). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2016*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2016.pdf

Centro de Estudios de Finanzas Públicas. (2014). *Glosario de términos más usuales de finanzas públicas*. Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/noviembre/cefp0202014.pdf>

CONEVAL (2017). *Evaluaciones y Resultados de Programas y Políticas*. Recuperado de <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones-y-resultados-de-programas.aspx>

CONEVAL. (s/f). *Normatividad para la Evaluación de los Programas Federales*. Recuperado de <http://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Mosaicos/Normatividad-para-la-evaluacion-de-programas-federales.aspx>

DOF. (1982). *Decreto de reformas y adiciones*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_099_28dic82_ima.pdf

- DOF. (2007). *Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal*. Recuperado de <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/LineamientosGenerales.aspx>
- DOF. (2008). *Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_179_07may08_ima.pdf
- DOF. (2013). *Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33*. Recuperado de http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/SFU/Lineamientos_SFU.doc
- DOF. (2015). *Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas*. Recuperado de http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_14_011.pdf
- García, R. y García, M. (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. BID. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37544979>
- Gobierno Fácil. (2016). *¿Qué es el ramo 23?* Recuperado de <http://ramo23.com/que-es-el-ramo-23>
- Méndez, JL. (coor.) (2010). *Los grandes problemas de México*. COLMEX. Recuperado de <http://2010.colmex.mx/16tomos/XIII.pdf>
- Pardo, MC. (2003). *La modernización administrativa zedillista ¿Más de lo mismo?* Recuperado de <http://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1680/1670>
- SFP. (2013). *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018*. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/ua/ssfp/uegdg/banco/PGCM-2013-2018-WEB2sep.pdf>
- SHCP-Coneval (2017). *Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2017 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales*. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2017.pdf
- SHCP. (2010). *Guía para el diseño de indicadores estratégicos*. Recuperado de http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/guia_ind_estrategicos20100823.pdf
- SHCP. (2011). *Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal*. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/Mecanismo_2011.pdf
- SHCP. (2013). *Guía Técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado de http://www.bancomext.com/wp-content/uploads/2014/07/guia_tecnica_pnd_2013-2018.pdf
- SHCP. (2013). *Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301827&fecha=10/06/2013

- SHCP. (2015). *Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios 2015*. Recuperado de http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/lineamientos_mir_2015.pdf
- SHCP. (2016). *Criterios para el registro, revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados e Indicadores de Desempeño de los programas presupuestarios*. Recuperado de <https://www.gob.mx/shcp/documentos/criterios-mir-2016>
- SHCP. (2016). *Ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos*. Recuperado de http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Formato_Unico
- SHCP. (2016). *Manual de Programación y Presupuestación 2016*. Recuperado de: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_16/manual_pyp_2016.pdf
- SHCP. (2016). *Modelo Sintético de Evaluación del Desempeño (MSD). Unidad de Evaluación del Desempeño*. Recuperado de <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2130/modelo-sintetico-de-informacion-del-desempeno-nota-metodologica.pdf>
- SHCP. (2016). *Oficio No. 419- A-16-0139*. SHCP-Coneval. Recuperado de <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/SED/PAE/PAE-2016.pdf>
- SHCP. (2016). *Presentación: El Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) en el Gobierno Federal, Estados y Municipios*. Recuperado de http://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/mtro._gustavo_ulloa_presentacion_guadalajara_3_0.pdf
- SHCP. (2017). *Evaluación de Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal*. Recuperado de <http://www.gob.mx/shcp/documentos/evaluacion-de-programas-presupuestarios-de-la-administracion-publica-federal>
- SHCP. (2017). *Portal de Transparencia Presupuestaria*. Recuperado de <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>
- SHCP. (s.f.). *Anexos al Oficio Circular 3017-A. 1593*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154435/Directrices_PbR_SED.pdf
- SHCP. (s.f.). *Sistema de Evaluación del Desempeño*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-de-evaluacion-del-desempeno-sed>

Página en blanco.

UNIDAD 4

Información
pública,
transparencia
y rendición
de cuentas



OBJETIVO.

Al término de la unidad 4, el participante conocerá los esquemas de transparencia y rendición de cuentas en torno al ejercicio del gasto público; mismos que resultan relevantes para la construcción de instrumentos institucionales que permitan el acceso efectivo a la información pública y la consolidación de un sistema democrático.

INTRODUCCIÓN.

En el marco de la GpR, se debe considerar que cualquier sistema de evaluación del desempeño es un poderoso mecanismo de rendición de cuentas del quehacer público, ya que no sólo informa sobre los productos, resultados o impactos logrados, sino que también se encarga de «analizar el desempeño de las dependencias y entidades vinculándolas con el cumplimiento de sus objetivos» (Arellano et al., 2004, p. 230).

La visión general que enmarca el Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018, considera como un tema clave «la consolidación de una nueva ola democrática a nivel internacional, ejemplo de la cual es la --Primavera Árabe-- de 2010 y 2011», evento que puso de manifiesto «la demanda de mayor transparencia y rendición de cuentas por parte de los gobiernos hacia sus gobernados» (Presidencia de la República, 2013, p.14).

Formalmente, México ha transformado su marco normativo en materia de acceso a la información, la transparencia, el presupuesto, la evaluación y la fiscalización; lo que ha permitido activar un sistema de pesos y contrapesos en favor de la rendición de cuentas. Asimismo, ha integrado las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), con el objetivo de promover un gobierno que busca una nueva relación de confianza y que empodera a la ciudadanía para involucrarse y participar en los asuntos públicos, asimismo cuenta con los mecanismos para recibir dicho involucramiento; es decir, un Gobierno Abierto.

En esta unidad, se revisarán las definiciones e interacciones de los conceptos mencionados, al tiempo que se detallará cómo a través de la GpR y de los procesos que incorpora, se fortalecen estas vías que potencian el ejercicio democrático en la vida cotidiana de la ciudadanía.

Tema 1. Un acercamiento al acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas.

En 1977, el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformado para incluir: «El derecho a la información será garantizado por el Estado»; sin embargo, fue hasta la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) el 11 de junio de 2002, que se contó con el primer instrumento jurídico que orientó la acción para promover y garantizar el referido derecho.

La LFTAIPG representó un paso decisivo para México en su compromiso con la implementación de mecanismos institucionales que fortalecieran la apertura gubernamental y la rendición de cuentas a la ciudadanía. Si bien esta Ley fue abrogada en 2016, sienta las bases para la actual Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), la cual, además de incorporar conceptos como Gobierno Abierto, busca mayor involucramiento de la sociedad y un efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, así como mecanismos adecuados para la rendición de cuentas. También es importante destacar que la LFTAIP se encuentra armonizada con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) publicada en 2015. Al respecto cabe aclarar que la LFTAIP promueve el acceso a la información en el ámbito federal, mientras que la LGTAIP es de observancia general en toda la República Mexicana.

En el ámbito internacional, la Organización de Estados Americanos (OEA) (2017) define el acceso a la información pública como:



- Un instrumento básico para la participación ciudadana en un sistema democrático.
- Que fortalece la rendición de cuentas y la confianza en las instituciones públicas.
- Asimismo, es un derecho humano fundamental.

Bajo estos fundamentos, el quehacer gubernamental en México inicia los esfuerzos para incorporar a su ejercicio cotidiano los principios internacionalmente reconocidos de publicidad de la información gubernamental, para garantizar el derecho de acceso a la información.

Hay una estrecha vinculación e interacción entre los conceptos: derecho al acceso a la información y transparencia, más no son sinónimos. La **transparencia**, según el Fondo Monetario Internacional (FMI) (2000, p.44), se refiere a «un entorno en que los objetivos nacionales, el marco institucional, legal y económico, las

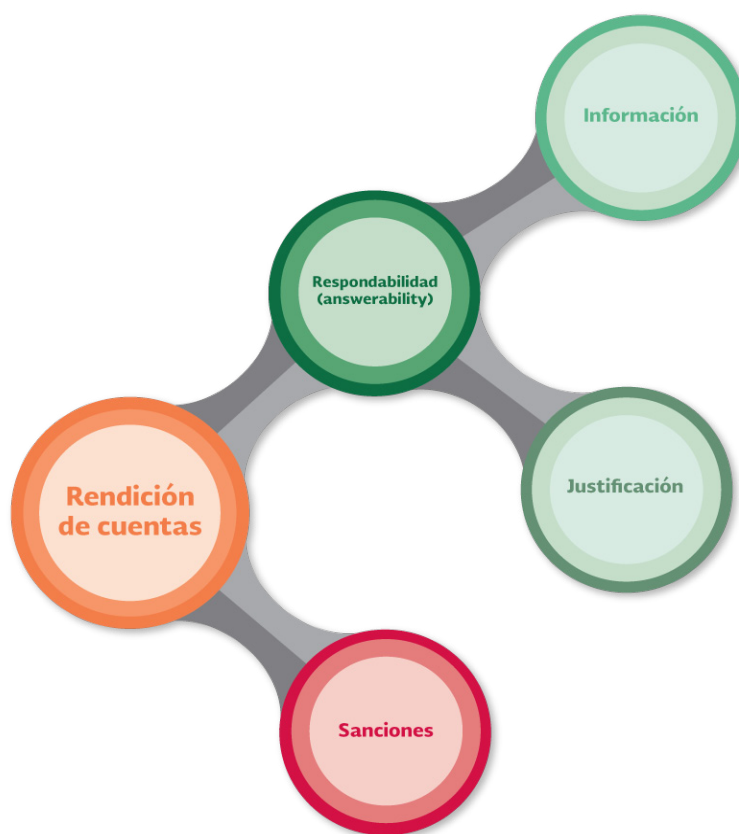
decisiones de política y su justificación, los datos e información relacionada con las políticas monetarias y financieras, y la forma en que las agencias rinden cuentas, se proporcionan al público de una manera comprensible, accesible y oportuna». La transparencia es complementaria al derecho de acceso a la información, puesto que incluye actividades proactivas de publicación de información en su respectivo formato de origen, procesamiento de datos y provisión de contexto, para promover la claridad; y esfuerzos permanentes para garantizar la oportunidad de la misma, en los medios más cercanos a las personas interesadas.

En la misma dinámica de complementariedad, la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir los abusos de poder:

- 1) Obliga al poder a abrirse a la inspección pública.
- 2) Lo fuerza a explicar y justificar sus actos.
- 3) Lo supedita a la amenaza de sanciones.

Esta relación se encuentra ilustrada en la *figura 4.1*.

Figura 4.1. Pilares de la rendición de cuentas.



Fuente: Schedler A. (2008).

RESPONDABILIDAD (ANSWERABILITY).

Autores como Schedler, A. (2008) han recurrido a establecer un análisis en torno a la rendición de cuentas con las nociones de answerability y accountability, donde el primer término hace alusión a los actos de administrador del servidor público mientras que, el segundo, se refiere más a la rendición de cuentas del tipo archivístico y con relación a la veracidad de los reportes presentados. En resumen, la rendición de cuentas trata sobre la **responsabilidad** o la **responsabilización**⁹ que los individuos y las organizaciones (públicas, privadas o de la sociedad civil), tienen para dar un adecuado cumplimiento a sus funciones, así como de informar y justificar su actuación en caso de ser requerido.

Ahora bien, para lograr una rendición de cuentas se consideran dos aspectos principales: información y justificación. Las agencias de rendición de cuentas pueden averiguar dos tipos de cosas: pedirles a los funcionarios públicos que informen sobre sus decisiones, o les pueden pedir que expliquen sus decisiones. Pueden preguntar por hechos (la dimensión informativa de la rendición de cuentas), o por las razones (la dimensión argumentativa de la rendición de cuentas). En este sentido, la rendición de cuentas en la administración pública involucra, por tanto, el derecho de la sociedad en su conjunto a recibir información y la obligación, por parte del gobierno, de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho de la sociedad a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder por parte del servidor público. Se distinguen enseguida dos tipos de rendición de cuentas: horizontal y vertical.

RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTAL.

La rendición de cuentas horizontal «somete a los funcionarios públicos a restricciones y controles, o a un 'sistema de contrapesos', por parte de organismos gubernamentales (por ejemplo: tribunales, defensor del pueblo, organismos de auditoría y bancos centrales, entre otros) con facultades para cuestionar, e incluso sancionar, a los funcionarios en casos de conducta indebida» (SFP, 2013).

«La rendición de cuentas horizontal supone controles que las instituciones del Estado como los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno y los organismos de fiscalización, entre otros, ejercen sobre otras agencias. Un ejemplo es el control que la Cámara de Diputados debe realizar sobre el ejercicio del gasto del Gobierno Federal» (Merino, M. (coor.), (2005, p. 37). En México, este ejercicio se encuentra mayormente fortalecido en sentido horizontal, es decir entre agencias estatales, teniendo como contrapeso principal al Poder Legislativo que verifica el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, mediante la estimación o cálculo de los resultados obtenidos en términos cualitativos o cuantitativos.

⁹ El concepto de responsabilización, se refiere a la obligación que tienen los gobernantes de rendir cuentas sobre los actos de gobierno a la cual dirigen sus políticas. Seminario de transparencia y buen gobierno. (Gruenberg, C. y Jorge, G. 2006:2-3).

Adicionalmente, la Constitución y otros otros ordenamientos legales¹⁰, establecen la obligación del Ejecutivo Federal de informar al Poder Legislativo, de manera sistemática, respecto del avance y los resultados de los programas y proyectos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el cumplimiento de los objetivos y metas y su impacto social. De igual forma, según el artículo 70 de la LGTAIP, con excepción de la información reservada o confidencial, conforme a las disposiciones de transparencia, los sujetos obligados deberán informar sobre temas como:

- La estructura orgánica.
- Las facultades de cada unidad.
- Los indicadores relacionados con temas de interés público o trascendencia social, así como aquellos que permitan rendir cuentas de sus objetivos y resultados.
- El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes.
- La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación.
- El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información.
- Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos.
- Los servicios que ofrecen señalando los requisitos para acceder a ellos.
- Los trámites, requisitos y formatos que ofrecen.
- La información financiera sobre el presupuesto asignado, así como los informes del ejercicio trimestral del gasto conforme a lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y demás normatividad aplicable.
- Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal y de la dictaminación de estados financieros.
- Los montos, criterios, convocatorias y listado de personas físicas o morales a quienes, por cualquier motivo, se les asigne o permita usar recursos públicos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad.
- Las concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de éstos.
- Las contrataciones que se hayan celebrado considerando: obras públicas, bienes adquiridos o arrendados y servicios contratados; monto; nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato; y los plazos de cumplimiento de los contratos.
- El marco normativo aplicable a cada dependencia.
- Los informes que, por disposición legal, generen las dependencias.
- Los mecanismos de participación ciudadana.

¹⁰ Como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria o, inclusive, Reglas de Operación de Programas Federales.

- Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que, con base en la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

Por lo que toca a los Informes que el Poder Ejecutivo Federal está obligado a reportar al Poder Legislativo, destacan, entre los más importantes: 1) Situación Económica, Finanzas y Deuda Pública, 2) Ejecución del PND, 3) Avance de Gestión Físico-Financiera, y 4) Cuenta de la Hacienda Pública Federal. En la *tabla 4.1* se explica en qué consiste cada uno de ellos, SCJN (2012).

En el ámbito subnacional, el marco jurídico vigente obliga a que los estados ajusten sus marcos normativos a los ordenamientos federales. Con la publicación, el 20 de julio de 2007, de la reforma al artículo 6 de la CPEUM, se establece, entre otros aspectos, la dimensión informativa de la rendición de cuentas donde se destaca «... la obligación de todos los organismos, órganos, entidades y autoridades federales, estatales y municipales de generar al menos información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos», López, S. y Merino, M. (2008, p. 12).

Tabla 4.1.

Calendario de entrega de información del Gobierno Federal al Poder Legislativo.

INFORME	DISPOSICIÓN QUE LO NORMA	CONTENIDO	FECHA DE ENTREGA
Situación Económica, Finanzas y Deuda Pública	Artículo 107. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	Situación económica, finanzas y deuda pública, conforme a la clasificación administrativa, económica, funcional y programática. Incluye la evolución trimestral de todos los indicadores incorporados al PEF.	Trimestral (enero, abril, julio y octubre).
Ejecución del PND	Artículo 6. Ley de Planeación.	Acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas sectoriales.	Marzo de cada año.
Avance de Gestión Financiera	Artículo 12. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.	Avance en la gestión física y financiera de todos los programas y proyectos aprobados en el PEF, con relación a los objetivos del PND y sus programas.	30 de junio de cada año.
Cuenta Pública	Artículo 74. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 111. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	Resultados de la gestión financiera, conforme a los criterios señalados por el PEF y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.	30 de abril de cada año.

Fuente: elaboración propia con base en SCJN (2012).

Entre los principales mecanismos para la rendición de cuentas estatal, están:

- La presentación anual del informe de gobierno sobre el estado de la administración pública y la comparecencia de miembros del Poder Ejecutivo estatal ante el Congreso local.
- La presentación y aprobación anual de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, los cuales son revisados y sancionados por los diputados locales.
- La revisión de la cuenta pública local por el Congreso Estatal y por las autoridades federales.
- El juicio político y la declaración de procedencia, que constituye el máximo requerimiento a un funcionario con fuero constitucional, donde, de determinarse la procedencia o desafuero, éste último es sometido a sanción.
- La relación mando-obediencia en el sector público. Igual que en el caso de la Administración Pública federal, esta figura se refiere a la relación jefe-subalterno, donde este último debe rendir cuentas y en caso de haber cometido alguna falta, se somete a la sanción correspondiente (Auditoría Superior de la Federación, 2005).

RENDICIÓN DE CUENTAS VERTICAL.

La rendición de cuentas vertical es aquella en la que la sociedad vigila las acciones del Estado. Se conforma de elecciones, peticiones sociales que se pueden articular sin padecer coerción estatal y medios que por lo menos cubren con regularidad las más visibles demandas y los actos presuntamente ilícitos de las autoridades públicas. En este sentido, la rendición de cuentas vertical «... responsabiliza a los funcionarios públicos ante el electorado o la ciudadanía a través de elecciones, la libertad de prensa, una sociedad civil activa y otros canales similares», SFP. (2016).

Así pues, la rendición de cuentas vertical se entiende como el conjunto de medios que dan a la sociedad la capacidad de exigir cuentas a sus gobernantes. Algunos de estos medios son: el acceso y el uso de la información pública, la presión social o mediática y las sanciones electorales (López, S. y Merino, M. (2008, p. 9). Por su parte, Schedler (2008, p.31) habla de la rendición de cuentas electoral, que centra su valor en la capacidad de los votantes para castigar o premiar el desempeño de los representantes populares, a través del voto. Por último, está la rendición de cuentas social que se basa en la capacidad de la ciudadanía, asociaciones civiles y medios de comunicación para la vigilancia, interpelación y sanción de políticos y funcionarios públicos.

En conclusión, en este apartado se ha hecho evidente que, si bien son conceptos complementarios y se habilitan mutuamente, el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, tienen características y alcances específicos. Sin embargo, todos son componentes esenciales en los que se fundamenta un gobierno democrático. Por un lado, el acceso a la información y la transparencia abren la información al escrutinio público, para que aquellos interesados puedan

revisarla y analizarla, siendo la última la que promueve la comprensión y cercanía con el público; mientras que, a través de la rendición de cuentas, el gobierno explica a la sociedad sus acciones y acepta la responsabilidad de las mismas.

Con lo anterior, se promueve la eficiencia e integridad en el manejo de recursos públicos y nos orientamos a un México más transparente y efectivo en su aparato gubernamental, y más responsable al respetar y promover los derechos individuales de la ciudadanía.

Tema 2. Vinculación con la Gestión para Resultados.

El fortalecimiento de temas como la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, en el marco del Gobierno Abierto, está plasmado como parte de la planeación nacional dentro del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM), el cual atiende a la estrategia transversal del mismo nombre establecida en el PND 2013-2018.

A través de este mecanismo de planeación nacional, de manera transversal, la actividad del Gobierno de la República cuenta con estrategias y líneas de acción para llevar a la práctica el ejercicio de funciones de manera transparente, así como posibilitar la medición de resultados y la rendición de cuentas mediante el uso de indicadores de desempeño. En este sentido, el reconocimiento legal de los conceptos antes mencionados cuenta también con las herramientas para su implementación y seguimiento.

La transparencia, desde la perspectiva de la gestión pública, se puede entender como «... el camino que permite que el poder no sea inaccesible a los gobernados y es, al mismo tiempo, fórmula institucional que combina la administración de la información de carácter público, la cual está a cargo de los cuerpos burocráticos y la vigencia del derecho a la información que invocan los ciudadanos en las democracias modernas». (Uvalle, R. 2007, p. 49).

En su diagnóstico, el PGCM establece que éste «... tiene como propósito fundamental que los mexicanos retomemos la confianza en el gobierno, a través del establecimiento de una correcta gestión pública orientada a resultados, que optimice el uso de los recursos públicos, utilice las nuevas TIC, fortalezca la transparencia y rendición de cuentas, e integre los diferentes esfuerzos gubernamentales y de la sociedad civil, con el objetivo primordial de llevar a México a su máximo potencial».

Los objetivos del PGCM son:

Objetivo 1. Impulsar un Gobierno Abierto que fomente la rendición de cuentas en la APF.

Objetivo 2. Fortalecer el Presupuesto basado en Resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado.

Objetivo 3. Optimizar el uso de los recursos en la APF.

Objetivo 4. Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF.

Objetivo 5. Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la sociedad de la información y del conocimiento.

De acuerdo con Noveck (2015), ahora el gobierno debe enfocar su atención en poner a disposición de los ciudadanos información relevante sobre el quehacer público en temas que afectan a la población y que son de interés general; ello a través del uso de las TIC ya que estas permiten transmitir la información de una manera más eficiente y expedita. Este principio se manifiesta en el caso mexicano con la estrategia transversal **Gobierno Cercano y Moderno**, que busca promover un gobierno con políticas y programas enmarcados en una administración pública orientada a resultados, la cual debe rendir cuentas a la ciudadanía de manera clara y oportuna utilizando las TIC.

En concordancia con lo anterior, el PGCM en su objetivo 1, establece las estrategias y líneas de acción para mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información a través de la apertura de datos públicos (datos abiertos), la reutilización de información estratégica del sector público (transparencia focalizada), y la participación y colaboración ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas, a fin de generar valor público.

Así, el mencionado objetivo de impulsar un Gobierno Abierto que fomente la rendición de cuentas contempla 7 estrategias, que son:

- Fomentar la participación ciudadana en las políticas públicas y en la prevención de la corrupción.
- Promover una cultura de la legalidad que aumente la confianza de los mexicanos en el gobierno y prevenga la corrupción.
- Garantizar el acceso a la información y la protección de los datos personales en la APF.
- Mejorar la transparencia de la información socialmente útil de la APF.
- Fortalecer el uso de la información presupuestaria.
- Fomentar la participación ciudadana a través de la innovación en el uso de las TIC y los datos abiertos.
- Consolidar los sistemas institucionales de archivo y administración de documentos.

Cada una de estas estrategias está asociada a sus correspondientes líneas de acción e indicadores, con el fin de que todas contribuyan al cumplimiento de dicho objetivo.

Finalmente, cabe destacar que cada uno de los conceptos mencionados, independientemente de su relación con mecanismos específicos para su implementación, favorece la GpR:

- El compromiso con el derecho de acceso a la información fomenta prácticas cotidianas de apertura gubernamental, que facilitan los procesos de publicación y/o entrega de información, generando una relación más cercana entre sociedad y gobierno.
- La transparencia disminuye los costos de transacción en relación con la comunicación interinstitucional, al tiempo que reduce los riesgos de que se utilice y/o publique información equívoca.

En el mismo sentido, a través de los indicadores y demás instrumentos metodológicos de la GpR, se posibilita la rendición de cuentas, documentando la toma de decisiones basadas en evidencia y poniendo de manifiesto las áreas que deben mejorarse para alcanzar los objetivos y metas.

Tema 3. Transparencia Presupuestaria.



«Si un Gobierno Abierto y efectivo es su meta, los países deben tener presupuestos abiertos y responsables»
Robins, D. (2016).

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos destaca a la transparencia como uno de los conceptos básicos en la administración de los recursos económicos de que dispongan la federación, las entidades federativas, los municipios y las DTCDMX.

Así, el compromiso asentado desde el nivel constitucional se hizo patente, a nivel federal, desde el 1 de julio de 2011, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) presentó el Portal de Transparencia Presupuestaria (PTP).

El Glosario de dicho portal (SHCP, 2017), puntualiza que la transparencia presupuestaria es:



La definición de normas específicas y ejecución de acciones concretas, con el fin de que la sociedad tenga libre acceso a información estratégica y en lenguaje ciudadano sobre los procesos de planeación, programación, ejercicio, seguimiento y evaluación del presupuesto. La transparencia presupuestaria permite que la sociedad participe con información verídica, accesible y oportuna, en el seguimiento y control de las finanzas públicas y el cumplimiento de los objetivos y metas del presupuesto y de los programas del gobierno.

El PTP constituyó, desde su inicio, una importante herramienta de transparencia focalizada al contar con información fidedigna y oportuna sobre el uso de los recursos públicos, llegando incluso a ser galardonado con el Premio a la Innovación en Transparencia en 2012 y 2015, y más recientemente, en 2016 con el Premio Regional de Gobierno Abierto.

No obstante, también debe reconocerse que, en el marco de la planeación nacional, y tal como lo destaca el PGCM (2013): «aún existe un amplio desconocimiento sobre la existencia y la utilidad de estas herramientas de transparencia focalizada, por lo que es necesario fortalecer aún más la calidad de la información y ampliar su alcance y difusión». Para atender esta situación, se han planteado diversas líneas de acción específicas encaminadas a fortalecer, entre otras cosas, el uso de la información presupuestaria y fomentar la participación ciudadana.

Para medir el cumplimiento de dichos objetivos, se plantearon diez indicadores, entre los que destaca, en materia de transparencia presupuestaria, el Índice de Presupuesto Abierto (IPA), calculado bienalmente por el International Budget Partnership (IBP).

El IPA es un análisis integral basado en una encuesta que permite comparar la transparencia presupuestaria y participación ciudadana en el proceso de integración del presupuesto para 102 países. Para obtener las posiciones en el índice, se utiliza la información recabada a través de la Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS, por sus siglas en inglés) que se realiza cada dos años, desde 2006.

Gracias al importante trabajo realizado a partir de publicación del PGCM, en la valoración para 2015 del IPA, México obtuvo una calificación de 66 puntos, lo cual lo ubica en la categoría de países que presentan considerable información presupuestaria.

Dicho resultado implicó un incremento de 5 puntos con respecto al índice en 2012 y una mejora al pasar del sitio 22 al 16 en el ranking de los 102 países incluidos en 2015.

A pesar de contar ya con un portal de transparencia que pone al alcance de los ciudadanos información presupuestaria, la motivación por generar un Gobierno Cercano y Moderno que verdaderamente rinda cuentas a la sociedad impulsó a la SHCP a seguir trabajando en mejorar la calidad de la información y de la interacción ofrecida a los ciudadanos.

Como muestra de ello, en febrero de 2014, se presentó a la ciudadanía la plataforma de transparencia de proyectos de inversión en entidades federativas y municipios, que transparenta las asignaciones de recursos transferidos a entidades federativas y municipios a través del Ramo 23. Se trató de una herramienta importante para facilitar información y empoderar a los ciudadanos, marcando así el inicio de una transformación de fondo en la presentación de información de naturaleza presupuestaria.

Posteriormente, el 5 de septiembre de 2014, con la entrega del Paquete Económico a la Cámara de Diputados, se presentó la nueva versión del Portal de Transparencia Presupuestaria, con contenidos renovados y un nuevo enfoque.

Dicha renovación implicó un trabajo constante por cerca de un año para generar contenidos de fácil manejo, relativos al ejercicio de los recursos públicos más cercanos a los ciudadanos. Actualmente, el PTP cuenta con las siguientes plataformas:

- 1) Obra Pública Abierta (OPA).** Forma parte de los compromisos adquiridos por la SHCP en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto. En esta plataforma, los ciudadanos pueden localizar y dar seguimiento, ya sea por entidad federativa, dirección o código postal, a la totalidad de los proyectos de inversión aprobados en el PEF, que se encuentren registrados en la Cartera de Inversión.
- 2) Funcionalidad de reporte ciudadano.** A través de cada ficha de proyecto del mapa de Obra Pública Abierta, los ciudadanos pueden reportar posibles irregularidades relacionadas con los programas y proyectos de inversión que llevan a cabo las dependencias federales.
- 3) Establecimiento de herramientas.** Se incorporan motores de búsqueda de la información del desempeño de cada plan presupuestario, su seguimiento (por Unidad Responsable), así como su vinculación con los programas y proyectos de inversión, incluyendo aquellos que ejecutan los estados y municipios.

El PTP, es el primer sitio institucional a nivel federal que materializa, publica y explica la información del SED, es decir, información estratégica de cada programa que incluye su presupuesto aprobado y ejercido con actualizaciones trimestrales, sus evaluaciones externas y aspectos susceptibles de mejora, y la MIR o FID con los respectivos avances de las metas planeadas y alcanzadas, así como las que se usaron en años anteriores, alineadas al PND, de cada indicador.

- 4) Entidades Federativas.** Esta plataforma permite identificar, a través de un mapa interactivo, el destino de los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas, los tipos de proyectos que realizan, el avance físico y financiero de los mismos, las fechas estimadas de inicio y término, y las fuentes de financiamiento.

El 8 de diciembre de 2015, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, el Banco Mundial y el Instituto Nacional de Administración Pública, reconocieron a la SHCP con el primer lugar en la categoría federal del Premio a la Innovación en Transparencia por la plataforma de seguimiento a los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y DTCDMX.

- 5) **Datos Abiertos.** Donde pueden descargarse más de 3,000 archivos sobre finanzas públicas, en formatos editables o de datos abiertos para su reutilización y redistribución.
- 6) **Plataforma de Transparencia de la Infraestructura Educativa.** Para dar seguimiento a las comunidades escolares beneficiadas por el Programa de la Reforma Educativa, el Sistema Nacional de Bebederos y los fondos de Escuelas al CIEN. Esta plataforma, además de mostrar de forma sencilla las reglas de operación, las carencias que atienden y sus principales resultados, ofrece evidencia fotográfica.

El 9 de octubre de 2015, the Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT) anunció en su portal (<http://www.fiscaltransparency.net/fowg>) a los ganadores del Foro Abierto de Apertura Fiscal para Erradicar la Pobreza, entre los que se encuentra el Programa de la Reforma Educativa y su plataforma de transparencia generada por la SHCP en colaboración con la Secretaría de Educación Pública.

La convocatoria, lanzada a través de la red que coordina el Grupo de Trabajo de Transparencia Fiscal (FOWG, por sus siglas en inglés) dentro de la Alianza para el Gobierno Abierto, buscaba detectar mejores prácticas en la implementación de participación pública y transparencia en las distintas etapas del proceso presupuestario.

Es importante resaltar que desde 2013, se han intensificado los esfuerzos por comunicar las asignaciones presupuestarias a los ciudadanos en formatos y lenguajes accesibles, con lo cual, para 2015, México se encontraba entre los únicos tres países a nivel mundial que presentan documentos ciudadanos en las distintas etapas del ciclo presupuestario, junto con Suecia y Corea del Sur.

Asimismo, en los casos en que se han realizado decisiones presupuestarias de gran relevancia, se han generado infografías que permiten explicar las razones y consecuencias de dichas decisiones. Tal es el caso de la infografía para explicar el segundo ajuste preventivo al gasto 2016 (*figura 4.2*) (SHCP, 2016).

Figura 4.2. Segundo ajuste preventivo.



Fuente: Portal de Transparencia Presupuestaria (2017).

En el mismo sentido, cabe resaltar que, en 2016, la SHCP impulsó una iniciativa para aumentar los espacios de participación ciudadana, por lo que lanzó por primera vez una consulta abierta, con el fin de conocer la información en la que la ciudadanía tiene mayor interés, así como los medios en que prefiere consultarla, lo cual ayudó a conformar el Presupuesto Ciudadano 2016. Por otra parte, durante el primer trimestre de ese año, la población tuvo la oportunidad de participar en la mejora de los indicadores del desempeño de los programas presupuestarios, a través de una consulta abierta y pública.

Así pues, bajo esta nueva perspectiva, la ciudadanía no sólo tiene el derecho a saber cómo o en qué se gastan sus contribuciones al erario público, sino también de participar en mejorar las decisiones sobre el ejercicio del presupuesto, la implementación de políticas públicas y la responsabilidad que tienen los ejecutores del gasto para lograr su máxima eficiencia.

En el apartado de rendición de cuentas se señaló el conjunto de temas sobre los cuales los sujetos obligados deben informar con base en el art. 70 de la LGTAIP. De manera específica, en cuestiones de transparencia presupuestaria, en la Ley Federal y de las entidades federativas, deben poner a disposición del público información de:

- Todo lo relacionado con gasto corriente.
- Información de los programas de subsidios, estímulos y apoyos, que incluya el monto aprobado, modificado y ejercido, así como los calendarios de su programación presupuestal.
- La información financiera sobre el presupuesto asignado, así como los informes del ejercicio trimestral del gasto, en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- La información relativa a la deuda pública, en términos de la normatividad aplicable.
- Todo lo que conlleve al ejercicio de recursos públicos.

Este mismo artículo también considera y enuncia la obligación de rendir cuentas sobre los indicadores de interés público o trascendencia social que conformen sus funciones, y los indicadores que rindan cuentas de logro de sus objetivos y resultados.

En la medida en que la información publicada en el PTP y aquella que publiquen los sitios estatales y/o municipales sea completa e integral; se utilice para la toma de decisiones presupuestarias y que sea útil en la vida diaria de la ciudadanía, se podrá elevar la calidad del gasto público de manera participativa, logrando un verdadero PbR y mejorar la rendición de cuentas en el país.

Tema 4. Datos Abiertos¹¹.



«La desigualdad y la pobreza son algo más que los ingresos, también son de información [...] Ahora es el momento de poner en práctica los recursos y los datos abiertos en todo el mundo...»

Sir Tim Berners-Lee, inventor de la World Wide Web

¹¹ https://webfoundation.org/2016/04/open-data-barometer/?gclid=CjwKEAjwhLABRDwo8mlqt6ug38SJACNSq_kKsglEMKaC6GztuU4mHUP8q_aquKt6h5WiDsulY3pThoC9Tbw_wcB

Los nuevos desarrollos tecnológicos, en conjunto con la masificación del acceso y utilización de los medios digitales, así como la dimensión cotidiana que ha adquirido el uso de las tecnologías para toda relación humana, han derivado en la existencia de una cantidad de datos de tal magnitud y diversidad, que obliga a los Gobiernos a buscar políticas que hagan de los mismos, un bien social.

En este sentido, la Fundación para el Conocimiento Abierto (2006) define que el conocimiento es abierto: «si cualquiera es libre para acceder a él, usarlo, modificarlo y compartirlo bajo condiciones que, como mucho, preserven su autoría y su apertura». Dado el carácter global de esta tendencia, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, el Gobierno de México lanzó un llamado global para adoptar la Carta Internacional de Datos Abiertos, promoviendo una plataforma en la que distintos actores tengan a la mano los datos necesarios para mejorar la toma de decisiones y promover el desarrollo sostenible (Presidencia de la República, 2015).

Entre las características que debe tener un dato abierto destacan:

- 1) Licencia abierta.** La obra debe estar disponible bajo una licencia abierta es decir, no debe existir condición legal que limite o cobre por defecto, las condiciones bajo las que se puede utilizar el dato (por ejemplo, un copyright específico).
- 2) Acceso.** Debe estar disponible como un todo y a no más de un coste razonable de reproducción, preferiblemente descargable de manera gratuita a través de Internet.
- 3) Formato abierto.** La obra debe proporcionarse en forma conveniente y modificable. Concretamente, los datos deben poder ser leídos automáticamente (por computadoras, no sólo por humanos), estar disponibles de una sola vez (no en una fragmentación que dificulte su uso), y que, al menos, puedan ser procesados con una herramienta de software libre.

Para facilitar la identificación de la información que se está publicando en formato de Datos Abiertos, así como determinar un estándar global al respecto, Tim Berner Lee, inventor de la World Wide Web, creó la escala de hasta 5 estrellas que lleva su nombre (*figura 4.3*):

- 1) Una estrella** se obtiene publicando la información vía internet bajo una licencia de libre uso (abierta), sin importar el formato (pueden ser incluso formatos de paga, como los relativos a Office: Word, PowerPoint, etcétera, o aquellos de Adobe, como pdf).
- 2) Dos estrellas** implican que la información, además de contar con las condiciones anteriores, se publica de manera estructurada. Es decir, en formato de base de datos en vez de un pdf o una imagen, misma que puede descargarse para ser editada en formato tipo Excel.

- 3) **Tres estrellas** significan que la información, además de contar con las características para 2 estrellas, se encuentra disponible en un formato no-propietario, es decir, que no se requiere pagar de software para explotar los datos. Ejemplo: csv (formato separado por comas).
- 4) **Cuatro estrellas** incluyen la utilización de URLs dentro de la información, para que se pueda indicar la fuente y se potencie su uso.
- 5) **Cinco estrellas** implican que la información incluye vinculación a otra información que provea contexto, a través de ligas electrónicas al interior de la base de datos.

Figura 4.3. Las 5 estrellas de Datos Abiertos de Tim Berner Lee.



Fuente: elaboración propia con base en Kim y Hausenblas (2015).

Cabe destacar que el McKinsey Global Institute (2013), estimó, a partir de 2013, una derrama económica global impulsada por los datos abiertos por una cantidad entre 3 y 5 billones de dólares anuales.

En otras cuestiones, también debe tenerse presente la contribución de los datos abiertos a la mejora de la gestión gubernamental, aspectos que señala la Carta Internacional de Datos Abiertos, lanzada en septiembre de 2015 (Open Data Charter, 2015:



- Apoyando las políticas públicas basadas en evidencia: alentando a los gobiernos a usar datos en el desarrollo de las políticas y en la toma de decisiones basadas en evidencia, lo cual permite mejores resultados de las políticas públicas y apunala el desarrollo económico sostenible.
- Habilitando la colaboración intersectorial: apoyando la colaboración entre gobiernos, ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado en el diseño de políticas y en la implementación de mejores servicios públicos.
- Siguiendo el uso de recursos públicos: mostrando cómo y dónde se gastan los fondos públicos, lo que incentiva a los gobiernos a demostrar que están usando el dinero público de forma eficaz.
- Mejorando la gobernanza de los recursos naturales: aumentando la concientización sobre el modo en el que los países utilizan los recursos naturales, cómo se gastan los ingresos extractivos, y cómo se comercializa y administra la tierra.
- Monitoreando impacto: promoviendo la evaluación del impacto de programas públicos, que a su vez permite que los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado respondan de manera más eficaz a las necesidades específicas de las comunidades locales.
- Promoviendo el crecimiento equitativo: apoyando el crecimiento sostenible e inclusivo mediante la creación y el fortalecimiento de mercados, empresas y empleos.
- Geolocalizando datos: proporcionando referencias de observaciones geoespaciales y terrestres, que permiten la comparabilidad, interoperabilidad y análisis eficaces, al permitir que los datos se dispongan en capas geográficas.
- Mejorando la toma de decisiones: haciendo posible que los ciudadanos tomen decisiones mejor informadas respecto a los servicios que reciben y a la calidad de servicio que deberían esperar.

A la fecha, la Carta Internacional de Datos Abiertos ha sido adoptada por 47 gobiernos entre los cuales se encuentran: 17 gobiernos nacionales como el de México, Argentina, Italia, Guatemala, Ucrania, Reino Unido, Paraguay, entre otros, y 30 gobiernos sub-nacionales que, en el caso de México, incluye los estados de México, Morelos, Colima y Nuevo León, así como los municipios de: Saltillo, Puebla, Monterrey y Hermosillo, entre otros (Open Data Charter, 2017).

En México, para regular la forma en que se ponen a disposición del público los Datos Abiertos y facilitar su acceso, uso, reutilización y redistribución, se publicó el «Decreto por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos», el 20 de febrero de 2015 en el Diario Oficial de la Federación. El artículo 5 de este Decreto señala que todo conjunto de datos¹², para que sea considerado un dato abierto, debe reunir las siguientes características mínimas:

¹² De acuerdo con el artículo 2, fracción II del Decreto por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos, se entiende por conjunto de datos «la serie de datos estructurados, vinculados entre sí y agrupados dentro de una misma unidad temática y física, de forma que puedan ser procesados apropiadamente para obtener información».

- **Gratuitos:** se obtendrán sin entregar a cambio contraprestación alguna.
- **No discriminatorios:** cualquier persona podrá tener acceso a ellos.
- **De libre uso:** solo se requerirá citar la fuente para usarlos libremente.
- **Legibles:** deben estar estructurados, total o parcialmente, para ser procesados e interpretados por equipos electrónicos de manera automática.
- **Integrales:** deben detallar el tema que describen y contener metadatos.
- **Primarios:** deben proceder de la fuente de origen y estar lo más desagregados posible.
- **Oportunos:** se deben actualizar periódicamente conforme se vayan generando.
- **Permanentes:** deben permanecer en el tiempo, es decir, se mantendrán disponibles sus versiones históricas.

Con el fin de cumplir con el Decreto, dar cumplimiento a la normatividad incluida en el Índice de Datos Abiertos establecido por el PGCM 2013-2018, así como en la Norma Técnica para el acceso y publicación de Datos Abiertos de la Información Estadística y Geográfica de Interés Nacional, se publicó la Guía de Implementación de la Política de Datos Abiertos, el 18 de junio de 2015, en el Diario Oficial de la Federación. Esta Guía, incluye los siguientes 4 pasos para aplicar la política de datos abiertos en el Gobierno Federal:

- **Planear:** conformar un grupo de trabajo y designar un Enlace y Administrador de Datos Abiertos. Posteriormente, desarrollar y publicar un plan de apertura institucional que incluya un inventario institucional de datos, donde se prioricen los datos de valor.
- **Publicar:** preparar los conjuntos de datos, darles las características de datos abiertos y publicarlos en páginas institucionales y en www.datos.gob.mx.
- **Perfeccionar:** atender las recomendaciones generadas al interior de la Administración Pública Federal y por el público en general para promover la madurez de los datos abiertos.
- **Promover:** promover el uso, reúso y distribución de datos abiertos mediante los canales de comunicación de la institución y las herramientas disponibles en www.datos.gob.mx.

Finalmente, cabe destacar que la publicación en formato de datos abiertos de la información, como una práctica avanzada de transparencia, fomenta la reutilización de los datos; empoderando así, no solamente al ciudadano que quiera conocer lo que hace el gobierno, sino también a públicos más especializados como investigadores, académicos, periodistas de datos, así como a empresarios de industrias clave para nuestro país de sectores como el agropecuario, turismo, bienes raíces, entre otros.

Tema 5. Gobierno Abierto.

A diferencia del concepto de Datos Abiertos, que se refiere a formatos específicos para la publicación de los datos que de manera directa privilegien su automatización y la utilización de los mismos por sectores de la población altamente técnicos, como desarrolladores y/o programadores de software y/o web, analistas de datos y creadores de estrategias de negocios o mejora de cadenas productivas; el Gobierno Abierto se enfoca en la participación efectiva de todas las personas en las actividades y toma de decisiones de su gobierno, sin importar el poder (ejecutivo, legislativo o judicial) o el nivel (federal, estatal o municipal) del que se trate.

De acuerdo con Lathrop, D. y Ruma, L. (2010), se puede entender el Gobierno Abierto como la noción de que los ciudadanos tienen derecho de acceder a los documentos y procedimientos de gobierno. Sin embargo, los mismos autores mencionan que el concepto de Gobierno Abierto ha sido influenciado por el movimiento del software de código abierto. De este modo, así como el código abierto implica que un usuario puede cambiar y contribuir a éste, el Gobierno Abierto significa que, más allá de ofrecer la posibilidad de revisar y conocer documentos y procedimientos de gobierno, la ciudadanía también puede y debe participar en su transformación.

El concepto de Gobierno Abierto adquirió mayor presencia a partir de la promulgación del Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto del 21 de enero de 2009, donde el entonces presidente de los Estados Unidos de América, Barack Obama (2009), mencionó los siguientes 3 pilares para un Gobierno Abierto:

- **Transparencia.** La transparencia no solo promueve la rendición de cuentas sino que provee información a la ciudadanía sobre lo que su gobierno realiza. Es fundamental la difusión de información de manera oportuna en formatos accesibles y fáciles de usar. Asimismo, es importante solicitar retroalimentación al público para identificar la información más relevante que éste solicita.
- **Participación.** La participación de la sociedad permite mejorar la efectividad del gobierno, así como la calidad de sus decisiones. Se debe incrementar la posibilidad de que la ciudadanía participe en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas y aportar a las instituciones gubernamentales su experiencia colectiva.
- **Colaboración.** La colaboración involucra a los ciudadanos en el trabajo de su gobierno. Es fundamental que las instituciones públicas fomenten herramientas, métodos y sistemas innovadores para cooperar entre ellas, entre órdenes de gobierno, así como con organizaciones sin fines de lucro, empresas e individuos del sector privado.

De acuerdo con Dassen, N. y Cruz, J. (2012, pp.45-46), las estrategias de Gobierno Abierto se han ido formulando a través de los siguientes dos ejes fundamentales:

- **Apertura de datos públicos:** se aprovechan los datos públicos para generar nuevas aplicaciones y servicios que, además de promover la innovación,

conviertan al gobierno en una plataforma para que la ciudadanía también pueda generar valor público.

- **La apertura de procesos y el uso de redes sociales:** se busca facilitar la comunicación y participación, para que la ciudadanía colabore en el diseño de políticas públicas así como en la provisión de bienes y servicios públicos.

ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), es una iniciativa global que tiene como objetivo consolidar en los países que la integran, una agenda de transparencia, acceso a la información y uso de tecnologías de la información para combatir la corrupción y fortalecer la gobernanza y la participación ciudadana, mediante la suscripción de compromisos puntuales entre la sociedad y el gobierno (SFP, 2013).

México se adhirió formalmente a la AGA el 20 de septiembre de 2011. Desde entonces, se ha continuado con el cumplimiento de los compromisos establecidos en los distintos planes bianuales.

Bajo el liderazgo del Secretariado Técnico Tripartita (STT), como órgano de toma de decisiones de la Alianza en México —integrado por un núcleo de diez organizaciones de la sociedad civil, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos y el Gobierno Federal—, nuestro país desarrolló su Tercer Plan de Acción Nacional, a través de un proceso amplio y plural que permitió formular compromisos transformadores, destacando: «el hacer del gobierno abierto una herramienta viable que sirva a los gobiernos a contribuir a las acciones que desarrollen para el cumplimiento de las metas de la Agenda 2030» (AGA, 2016, p.7).

Hoy en día, la Alianza se conforma por 65 países donde gobierno y sociedad civil trabajan juntos para desarrollar e implementar reformas ambiciosas en torno a un Gobierno Abierto.

El mayor impacto en las acciones para impulsar un Gobierno Abierto en México se observará en el largo plazo, lo que implica continuar con la mejora en los niveles de transparencia y acceso a la información a través de la apertura de datos públicos (datos abiertos), la reutilización de información estratégica del sector público (transparencia focalizada), y la participación y colaboración ciudadana en el diseño y aplicación de políticas públicas, a fin de generar valor público de manera conjunta.

Dentro de la AGA, particularmente para promover los esfuerzos en materia de transparencia fiscal, se creó el Grupo de Trabajo para la Transparencia Fiscal (FOWG, por sus siglas en inglés), mismo que derivó en el surgimiento de la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal, de la cual México forma parte.

La Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés), es una red de acción con múltiples partes involucradas e interesadas en impulsar e institucionalizar normas globales y mejorar, de manera significativa y continua, la transparencia fiscal, la participación pública y la rendición de cuentas en el ámbito local, nacional e internacional.

La iniciativa trabaja en 4 áreas principales: 1) avance de normas globales sobre transparencia fiscal, 2) aprendizaje mutuo y asistencia entre pares, 3) alineación de incentivos, y 4) nuevas tecnologías y datos abiertos para involucrar al público (GIFT, s.f.).

A nivel internacional, en su vinculación con la GpR, algunos casos recientes donde se vincula la participación de la ciudadanía con el desarrollo de un PbR, son los siguientes:

- **Consultas públicas sobre nuevos ingresos e iniciativas de gasto, Canadá.** Se llevan a cabo consultas públicas sistemáticas sobre nuevas propuestas de políticas fiscales, que se traducen en proyectos de infraestructura, o sobre nuevos impuestos y propuestas para el ejercicio del gasto público. Ello se hace a través de diversos mecanismos, y mediante la publicación de las aportaciones públicas.
- **Consultas sobre la propuesta de presupuesto de egresos, Kenia.** El Ministerio de Finanzas de este país lleva a cabo audiencias públicas en todo el país durante la preparación del presupuesto. Existe también una ventanilla adicional con duración de dos semanas, para llevar a cabo una consulta pública sobre política presupuestal, antes de ser sometida a la legislatura.
- **Proyectos piloto de monitoreo social, Sudáfrica.** Consiste en el seguimiento ciudadano de la calidad de la prestación de servicios públicos a través de la aplicación de encuestas de percepción, reuniones de discusión y el desarrollo de tableros de seguimiento de indicadores.

Asimismo, en México, hay ejemplos donde se observa la participación ciudadana haciendo valer su opinión en las decisiones públicas, por ejemplo, dentro de las Comisiones dictaminadoras del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol, 2016).

Las Comisiones Dictaminadoras se han convertido en un instrumento de contraloría y participación ciudadana, a través de las cuales el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), asegura la pluralidad, transparencia, imparcialidad y eficacia en la asignación de recursos federales a las iniciativas ciudadanas que concursan en el Programa de Coinversión Social.

Este grupo colegiado se integra por funcionarios federales o estatales; un representante de las organizaciones de la sociedad civil y un especialista en la materia o del ámbito académico; tiene como objetivo analizar y evaluar los proyectos inscritos, el impacto social, su viabilidad y la experiencia del actor social; así como su contribución para fortalecer la inclusión, cohesión y capital social, lo cual determina la viabilidad de ser elegible para ser apoyado o no.

El Indesol ha logrado articular la participación de la ciudadanía, la academia y los actores sociales, a través de la integración de estas comisiones, y, con ello, ha incorporado a su padrón de dictaminadores/as a personal de las Secretarías de Desarrollo Social, Gobernación, Trabajo y Previsión Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación Economía, Salud, Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, Turismo, así como a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Instituto Nacional de las Mujeres y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

Con experiencias como las mencionadas anteriormente, se logra una nueva relación entre sociedad y gobierno, quien, a través de herramientas de transparencia, acceso a la información y la posterior rendición de cuentas, crean canales que empoderan a la ciudadanía, fortaleciendo a su vez las vías de participación directa en la toma de decisiones, monitoreo y seguimiento de las políticas públicas, así como de sus resultados en el bienestar de la población. ∞

FUENTES DE CONSULTA.

IMPRESAS.

- Hickok, E. (1995). Accountability of public officials. In Seymour Martin Lipset (ed). *The Encyclopedia of Democracy*. London: Routledge. pp. 9-11.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. In *Journal of Democracy*, 5 (1), pp. 55-69.
- O'Donnell, G. (1998). Horizontal Accountability in New Democracies. In *Journal of Democracy*, 9 (3), pp. 112-126.
- Lathrop, D. y Ruma, L. (2010). *Open Government*. O Reilly Media. Inc. United States of America.

DIGITALES.

- AGA (2016). *Plan de Acción 2016-2018. Tercer Plan de Acción Nacional de México en la Alianza para el Gobierno Abierto*. Alianza para el Gobierno Abierto. Recuperado de <http://gobabiertomx.org/wp-content/uploads/2016/09/Plan-de-Acci%C3%B3n-2016-2018.pdf>
- Arellano, D., et al. (2004). *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. Miguel Ángel Porrúa. Recuperado de http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/maslla_rein_gob.pdf
- Cámara de Diputados. (2015). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015
- Cámara de Diputados. (2016). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf
- Cámara de Diputados. (2016). *Ley de Coordinación Fiscal*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf
- Cámara de Diputados. (2016). *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>
- Cámara de Diputados. (2016). *Ley de Planeación*. Recuperado de <http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/marcojuridico/leydeplaneacion.pdf>
- Cámara de Diputados. (2016). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/avisos/2493/SG_090516/SG_090516.html
- Cámara de Diputados. (2016). *Reglamento de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFPRH_300316.pdf

- Crespo, J. (2012). Fundamentos políticos de la rendición de cuentas. Auditoría Superior de la Federación. *Serie Cultura de la rendición de cuentas*. Recuperado de https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc1.pdf
- Dassen, N. y Cruz, J. (2012). *Gobierno Abierto y Transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. BID, Washington, D.C. Recuperado de siare.clad.org/fulltext/2231500.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (2013). *Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301827&fecha=10/06/2013
- Diario Oficial de la Federación. (2013). *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013
- Diario Oficial de la Federación. (2015). *Acuerdo mediante el cual se aprueban las modificaciones a la Estructura Orgánica del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5399003&fecha=01/07/2015
- FMI (2000). *Supporting Document to the Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies*. Recuperado de http://www.imf.org/external/np/mae/mft/sup/part1.htm#appendix_III
- Fundación para el Conocimiento Abierto. (2016). *Definición de conocimiento abierto*. Recuperado de <http://opendefinition.org/od/2.0/es/>
- GIFT (s.f.). *¡Intégrate a la red GIFT!* Recuperado de http://www.fiscaltransparency.net/GIFT_OnePager_esp.pdf
- Gruenberg, C. y Jorge, G. (2006). *Seminario de Transparencia y Buen Gobierno. Módulo 6. Instrumentos de rendición de cuentas*. Secretaría de la Función Pública, Banco Mundial, Tecnológico de Monterrey. Recuperado de <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/vimprimiblemodule6.pdf>
- INAI. (2015). *Acuerdo mediante el cual se aprueban las modificaciones a la Estructura Orgánica del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*. Recuperado de <http://inicio.inai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/ACUERDO%20-%20MODIFICACION%20C3%93N%20A%20LA%20ESTRUCTURA%20ORGANICA.pdf>
- Indesol (2016). *Comisiones Dictaminadoras del Programa de Coinversión Social*. Recuperado de <http://www.gob.mx/indesol/acciones-y-programas/comisiones-dictaminadoras-del-programa-de-coinversion-social-49890>
- Kim J. y Hausenblas, M. (2015). 5 ★ *Datos Abiertos*. Recuperado de <http://5stardata.info/es/>
- López, S. y Merino M. (2008). *La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado de <http://docplayer.es/292072-La-rendicion-de-cuentas-en-mexico-perspectivas-y-retos.html>

- McKinsey Global Institute (2013). *Open Data: Unlocking innovation and performance with liquid information*. Recuperado de <http://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/open-data-unlocking-innovation-and-performance-with-liquid-information>
- Merino, M. (coord.). (2005). *Transparencia: libros, autores, ideas*. IFAI - CIDE. México. Recuperado de <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/tlai18.pdf>
- Noveck, B. (2015). *Video: «Smarts citizens, smarter state». The Technologies of Expertise and the Future of Governing*, Harvard University Press. Recuperado de <http://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674286054>
- Obama, B. (2009). *Memorandum on Transparency and Open Government (OGD)*. Washington, D.C.: Oficina Ejecutiva del Presidente de Estados Unidos de América. Recuperado de <https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf>
- Open Data Charter (2015). *Carta Internacional de Datos Abiertos*. Recuperado de <http://opendatacharter.net/principles-es/>
- Open Data Charter (2017). *Adopted by*. Recuperado de <http://opendatacharter.net/adopted-by-countries-and-cities/>
- Organización de Estados Americanos (2017). *Acceso Equitativo a la Información Pública*. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion.asp
- Presidencia de la República. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado de <http://pnd.gob.mx/>
- Presidencia de la República. (2016). *Sistema Nacional Anticorrupción*. Recuperado de <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/sistema-nacional-anticorrupcion?idiom=es>
- Robins, D. (2016). *Excelentes ideas para los planes de acción de la sociedad de Gobierno Abierto: abrir los presupuestos*. IBP. Recuperado de <http://www.internationalbudget.org/2016/03/abrir-los-presupuestos/>
- Schedler, A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia*, INAI, 2008. Recuperado de <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Cuadernillo%2003%20B.pdf>
- SCJN. (2012). *Sistema de relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Mecanismos de control y tesis jurisprudenciales*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recuperado de <https://www.cijc.org/miembros/Mexico/Documents/Suprema%20Corte%20de%20Justicia%20de%20Mexico.pdf>
- SFP (2013). *Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sfp/documentos/alianza-para-el-gobierno-abierto-aga>
- SFP (2013). *Rendición de Cuentas*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sfp/documentos/rendicion-de-cuentas-19861>
- SHCP (2016). *Segundo Ajuste Preventivo al Gasto Público 2016*. Recuperado de http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia_2ajustepreventivo

- SHCP. (2014). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016*. Recuperado de <http://ppef.hacienda.gob.mx/>
- SHCP. (2017). *Glosario de transparencia presupuestaria*. Recuperado de <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario>
- Solares, M. (2004). *Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y perspectiva jurídica*. UNAM. Recuperado de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1327-la-auditoria-superior-de-la-federacion-antecedentes-y-perspectiva-juridica>
- Ugalde, L. (2002). *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso en México*. Recuperado de <http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/21.pdf>
- Uvalle, R. (2007). Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado. En *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*. UNAM. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v14n45/v14n45a3.pdf>
- WorldWideWebFoundation. (2016). Recuperado de http://webfoundation.org/2016/04/open-data-barometer/?gclid=CjwKEAjwhILABRDwo8mlqt6ug38SJACNSq_kKsglEMKaC6GztuU4mHUP8q_aquKt6h5WiDsuLY3pThoC9Tbw_wcB7



MÓDULO 4. SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL DIPLOMADO DE PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS.

D.R © 2017. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Evaluación del Desempeño.

Avenida Constituyentes 1001, colonia Belén de las Flores, delegación Álvaro Obregón, C.P. 0110, Ciudad de México.

En colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Planeación.

Se permite copiar, distribuir, reproducir y comunicar públicamente la obra bajo la condición de no modificar o alterar el material y reconociendo la autoría intelectual de quienes participaron de la realización del trabajo, en los términos específicos de la Ley Federal del Derecho de Autor y demás leyes aplicables.