

**La evolución del presupuesto basado  
en resultados en México, 2004-2012:  
transferencia e implantación de una  
política pública**

**Javier González Gómez y  
Ernesto Velasco Sánchez**

### **Javier González Gómez**

Es licenciado en Administración Pública por El Colegio de México y maestro en Políticas y Administración Pública por la London School of Economics and Political Science. Ha realizado cursos de especialización en Políticas Públicas en el Instituto de Estudios Políticos de París, Francia, y cursos de actualización en Alemania y Hungría. Ha impartido cursos en El Colegio de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Sus áreas de estudio son: reforma de la administración pública, evaluación de políticas públicas e indicadores internacionales. Se desempeña actualmente como Titular del Órgano Interno de Control en el Instituto Politécnico Nacional.

### **Ernesto Velasco Sánchez**

Es maestro en Gestión Pública por la Universidad de Birmingham y licenciado en Administración Pública por El Colegio de México. Ha sido consultor en proyectos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Banco Mundial, entre otras instituciones. Actualmente es Director General de Cívicos, Consultores en Gestión Pública y Social. Ha impartido cátedra en El Colegio de México, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, la Universidad Iberoamericana, la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, el Colegio de la Defensa y el Instituto Nacional de Administración Pública.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

E-mails: [jgonzal@ipn.mx](mailto:jgonzal@ipn.mx)

[ernestovelascos@gmail.com](mailto:ernestovelascos@gmail.com)

La integración de la gestión por desempeño y el proceso presupuestario en México tomó elementos de la experiencia del gobierno de Chile para inspirar una reforma propia.

## La evolución del presupuesto basado en resultados en México, 2004-2012: transferencia e implantación de una política pública

Como parte de una tendencia global, en las últimas décadas México no ha sido ajeno a la difusión de las técnicas y herramientas referidas comúnmente como la “Nueva Gestión Pública” (NGP), a saber, la introducción de métodos y conceptos de administración del sector privado -tales como planeación estratégica y calidad en la gestión-, la creación de organismos autónomos, la introducción de incentivos al desempeño, entre otros. Recientemente, el Gobierno Federal mexicano ha dado pasos importantes para institucionalizar las actividades de monitoreo y evaluación que fueron poco frecuentes y rara vez sistematizadas en el pasado reciente. Con la promulgación de la Ley General para el Desarrollo Social (LGDS), que hizo obligatoria la evaluación anual de los programas sociales, y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la cual introdujo el concepto de “Presupuesto por Resultados”, el número y variedad de las actividades de evaluación en el sector público mexicano se han incrementado a un ritmo significativo. Este artículo analiza el contexto en que tales avances han ocurrido y los desafíos que enfrenta la consolidación de este sistema.

La integración de la gestión por desempeño y el proceso presupuestario en México tomó elementos de la experiencia del gobierno de Chile para inspirar una reforma propia. Por ello, el texto explora también los desafíos de transferir las lecciones del exterior al contexto específico del sector público mexicano. Esta reflexión es de particular relevancia dado que la literatura existente no se ha centrado lo suficiente en la transferencia de políticas entre países en desarrollo de la misma región; en este caso, de un país latinoamericano a otro (Stone, 1999). También se discuten las principales fortalezas, debilidades y los resultados de la implementación del sistema de presupuesto por resultados. En este caso, las principales referencias se relacionan con la introducción de la gestión del desempeño y de técnicas presupuestarias en el sector público; específicamente, se describe la tensión

---

Recibido: 17-09-2013. Aceptado: 13-12-2013.

**En los países en vías de desarrollo, el papel de las instituciones internacionales en la “diseminación” de las reformas estilo NGP ha sido ampliamente discutido.**

identificada entre el uso de los indicadores de desempeño como una forma de moderar el gasto público y la rendición de cuentas, y como estrategia de mejora continua de programas y organizaciones, objetivos que pueden llegar a ser conflictivos o hasta contradictorios. El artículo presenta la manera en que el presupuesto basado en resultados en México enfatizó uno o ambos aspectos de la gestión del desempeño, así como los dilemas que en la práctica surgen dentro del sistema al tratar de equilibrar esos elementos. Finalmente, se explorarán los desafíos que enfrenta el presupuesto basado en resultados para implementarse de manera exitosa en el futuro cercano.

### **Perspectiva teórica**

La integración entre la gestión financiera y las prácticas de gestión del desempeño en el sector público ha sido un fenómeno generalizado desde la década de 1990 (Pollitt, 2001) y ha resultado en lo que algunos autores señalan como la “obsesión” internacional con el desempeño (Heinrich, 2002). En este sentido, tal integración frecuentemente presenta un desafío dual para los administradores públicos. Por un lado, las dificultades asociadas con implementar mecanismos para ligar la información de desempeño a las decisiones referentes a la asignación de los recursos y, por otro, el hecho de que tales reformas a menudo están inspiradas en experiencias de países con distintas características sociales, institucionales y culturales. Como en el caso de otras “herramientas” de reforma del sector público asociadas al enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) (Hood, 1991), la gestión del desempeño y la gestión financiera se han difundido ampliamente alrededor del globo (Kettl, 2000), aunque con diferencias importantes entre los países en relación con el tipo de técnicas adoptadas y el grado de éxito y profundidad de los cambios logrados (Pollitt y Bouckaert, 2004; Larbi, 2001). En el caso de los países en vías de desarrollo, el papel de las instituciones internacionales en la “diseminación” de las reformas estilo NGP ha sido ampliamente discutido (Common, 1999; Nunberg, 1998). A menudo se ha señalado que estas reformas son de difícil implementación dado que intentan, a un mismo tiempo, transformar características negativas de la administración pública tradicional y adaptar las soluciones a diferentes contextos y marcos institucionales. Debido a ello, es difícil señalar si las fallas frecuentes de las reformas se deben a la poca efectividad de las herramientas, a los enfoques propuestos (tales como la gestión del desempeño o la gestión financiera), o a la incapacidad de adaptar las técnicas a los

factores contingentes que caracterizan los contextos particulares en que han de ser implementadas (McCourt, 2001).

En relación con el intercambio de experiencias entre países, ha habido un intenso debate acerca del concepto “transferencia de políticas” (James y Lodge, 2003; Dolowitz y Marsh, 2000; Evans y Davies, 1999) o “aprendizaje de lecciones” (Rose, 1991). En una definición citada a menudo, la “transferencia de políticas” se plantea como “un proceso en el cual los conocimientos acerca de políticas, arreglos administrativos, instituciones, etc., en un tiempo y/o lugar son utilizados para desarrollar políticas, arreglos administrativos e instituciones en otro tiempo y/o lugar” (Dolowitz y Marsh, 1996: 344). En general, esta definición implica un proceso de aprendizaje en donde los hacedores de políticas están expuestos a diferentes ideas o experiencias que luego aplican, con distintos grados de adaptación, a los problemas o circunstancias particulares que enfrentan. Otros destacan ejemplos de transferencia de políticas menos “racionales”, en particular autores neoinstitucionalistas, quienes han adoptado el término “isomorfismo” para hacer referencia a aquellos casos en los que la adopción de ciertas características institucionales es resultado ya sea de “imitación”, como producto de una coerción directa, de un temor de estar fuera de tono con las nuevas prácticas o técnicas, o como un esfuerzo para ser considerados una organización “competente o confiable” (DiMaggio y Powell, 1991).

Como puede verse, la transferencia de políticas es al mismo tiempo una solución y un problema: le permite a los funcionarios públicos hacer comparaciones e introducir mejoras e innovaciones, pero, a la vez, requiere la capacidad de elegir solo aquellas prácticas o políticas que sean adaptables a sus propias circunstancias (Stone, 1999). Dolowitz y Marsh (2000) presentan un modelo que ilustra el grado en que estos procesos son voluntarios o involucran algún tipo de coacción, así como el grado en el cual la adopción de políticas se lleva a cabo bajo un proceso racional (definir problema/identificar alternativas/comparar alternativas/decidir), o si se trata de una toma de decisiones de “racionalidad limitada” (satisfacción, no maximización). Los autores construyen dos tipos “ideales” o “puros” de transferencia de políticas: primero, el aprendizaje de lecciones, referente al intercambio voluntario, en donde las ideas o experiencias de un tiempo y/o espacio son asumidas “libremente” por actores de otro tiempo y/o lugar. Segundo, la transferencia coercitiva, que se refiere a situaciones en donde las ideas o experiencias son adoptadas a la fuerza por distintos medios

de coacción (Dolowitz y Marsh, 2000). Se podría esperar que en el primer caso las lecciones sean usadas como un insumo para un proceso racional de transferencia, en donde se consideran los posibles costos, beneficios y efectos colaterales que la adopción de políticas o los arreglos elegidos puedan causar en una situación particular. En el segundo caso, la transferencia carece de tal “racionalidad”, ya que la adopción no es resultado de un análisis cuidadoso de los problemas y soluciones propuestas, sino que se deriva de la coacción ejercida sobre los hacedores de políticas. Entre estos dos extremos, tenemos distintos grados de coerción, y por lo tanto de racionalidad, en el proceso de transferencia, tal y como se muestra en la Tabla 1.

**Tabla 1**  
**Tipos de transferencia de políticas**

<b>Transferencia Voluntaria</b>		<b>Transferencia Coactiva</b>			
Aprendizaje de Lecciones (racionalidad perfecta).	Aprendizaje de Lecciones (racionalidad acotada, no todas las opciones son consideradas o evaluadas).	Voluntario (pero impulsado por la necesidad percibida, por ejemplo, “quedar bien”).	Transferencia Obligatoria (como resultado de las obligaciones de un tratado, etc.).	Condicionalidad (como resultado de cumplir con algunos requerimientos con la finalidad de acceder a ciertos beneficios).	Imposición Directa.

Fuente: elaboración propia basada en Dolowitz y Marsh (2000).

Rose (1991) ofrece una interpretación distinta. Mientras que el aprendizaje de lecciones es voluntario, la convergencia o difusión de políticas está asociada con dinámicas “estructurales” o “determinismos tecnocráticos”. Por lo tanto, la transferencia voluntaria es un esfuerzo por adaptar las soluciones a circunstancias específicas, mientras que la transferencia coercitiva se relaciona a un poder estructural, nacional o internacional, que permite que algunas organizaciones o actores impongan sus prácticas preferidas sobre los tomadores de decisiones locales. Otros autores han argumentado que el diseño de la política pública cada vez se allega de más información debido a las prácticas internacionales comunes (Banks ...[et al], 2005), ya que las élites nacionales constantemente están buscando en otras partes nuevas ideas para sus estrategias, a la vez que las redes internacionales de actores estatales y no estatales, así como

las organizaciones multilaterales, actúan como comunidades “epistémicas” que crean y diseminan conocimiento e información relevante para las políticas (Stone, 2004). Es claro que existen varios ejemplos de transferencia coercitiva de reformas del sector público, como en los casos de privatizaciones durante los decenios de 1980 y 1990 (Burki, 1998; Common, 1999). Sin embargo, muchas de las reformas del tipo NGP han sido adoptadas voluntariamente. De manera particular, en Latinoamérica se ha realizado un esfuerzo explícito para reconciliar las herramientas de la NGP con las necesidades específicas de reformas institucionales, encapsulando ambas bajo la idea de “Reforma del Estado” (Bresser Pereira, 1998; Cejudo, 2009; Consejo Científico del CLAD, 1998).

En cuanto a lo que se transfiere, algunos autores consideran que es raro encontrar la transferencia íntegra de un marco de políticas de un país a otro. A menudo la transferencia implica “una serie de adaptaciones ya sea de programas, o de manera más flexible, de ideas de políticas” (Common, 1999: 430). Esto puede ser especialmente cierto en el caso de la internacionalización de las distintas formas de integración entre la gestión del desempeño y la gestión financiera. En este sentido, la referencia a “buenas prácticas” internacionales puede ser útil para superar resistencias políticas y burocráticas (Common, 1999). Sin embargo, James y Lodge (2003) han argumentado en contra de confundir transferencia de políticas con aprendizaje de políticas, prefiriendo una definición más acotada de “transferencia”, entendida como la transposición de un sistema a otro de “políticas” y de “prácticas” ya en operación, en lugar de “ideas” o “conocimiento”. Para nosotros, el elemento crucial para identificar dónde y cuándo una transferencia de políticas ha tenido lugar es que los funcionarios públicos deben ser conscientes del origen de las ideas, políticas, herramientas, etc., que han adoptado (Common, 1999).

Una discusión adicional importante relaciona la transferencia de políticas del mundo desarrollado hacia países en desarrollo y en transición. Schick (1998) ha argumentado que las reformas tipo NGP no deberían transferirse a países en vías de desarrollo dado que las estructuras sociales prevalecientes no son compatibles con los acuerdos administrativos de tipo contractual. Otros autores son menos radicales en sus posturas, especialmente si el intercambio se presenta entre países con características similares, aunque advierten la necesidad de adoptar políticas que sean “transferibles”, esto es,

**Las reformas postburocráticas son difíciles de implementar y pueden tener consecuencias negativas. La integración de la gestión del desempeño y de la gestión financiera no es la excepción.**

aquellas que puedan ser “separadas de sus raíces histórico-políticas” (McCourt y Foon, 2002). En cualquier caso, diversos autores tienden a concordar en que el potencial de éxito disminuye cuando las diferencias entre los países involucrados son mayores. Sin embargo, incluso cuando las soluciones se desarrollan dentro del propio país, las reformas postburocráticas son difíciles de implementar y pueden tener consecuencias negativas. La integración de la gestión del desempeño y de la gestión financiera no es la excepción.

Existe una amplia gama de la literatura que discute las fortalezas y debilidades de la gestión del desempeño y el presupuesto por resultados. En el primer caso, no existe una definición universal aceptada del concepto “gestión del desempeño”. No obstante, es posible identificar una idea base o principio fundamental, a saber: “una organización pública plantea su desempeño previsto e indica cómo este desempeño puede ser medido definiendo para ello un indicador de desempeño. Una vez que la organización ha realizado su labor, se puede mostrar si la previsión de desempeño fue alcanzada y a qué costo” (De Brujin, 2001: 7). Por lo tanto, el núcleo de la gestión del desempeño es la definición de los indicadores que permiten medir los logros organizacionales. La innovación de esta aproximación como parte de la NGP es la orientación hacia medir los resultados e, incluso, impactos. Los insumos solo pueden ser justificados en términos de los productos y resultados generados (Thompson, 1999).

La gestión del desempeño puede incluir, con grados crecientes de complejidad, los siguientes elementos: a) establecer metas y objetivos de desempeño para los programas; b) proporcionar mayor libertad para definir procesos y asignar recursos con la finalidad de alcanzar objetivos acordados por los directores responsables de cada departamento; c) medir y reportar el nivel actual de desempeño contra objetivos predefinidos; d) alimentar de información sobre el nivel de desempeño al proceso de toma de decisiones relacionado con el fondeo de los servicios, cambios en su contenido o diseño, y la asignación de recompensas o sanciones a las organizaciones o sus miembros; y e) proveer información a los cuerpos revisores, como los comités legislativos y las entidades auditoras superiores (basado en Pollitt ...[et al], 1999). Dado que las últimas alternativas implican mayor dificultad para su implementación, no todos los países han experimentado introducir herramientas más complejas como el presupuesto basado en resultados, debido a que requieren del desarrollo de sistemas de gestión más sofisticados, que no solo generen información sino que

**Si bien es cierto que existe un buen grado de compatibilidad entre la gestión del desempeño y la gestión financiera, llevar esa integración a la práctica ha sido complicado y a menudo no ha dado los resultados esperados.**

sean capaces de proveer procedimientos para la toma de decisiones, donde los datos generados en una parte de la organización sean utilizados por otra área de la misma (o incluso por una unidad externa). Bouckaert y Halligan (2008) denominan a esto como “gestión de los desempeños”, es decir, la integración horizontal y vertical del proceso de toma de decisiones con la finalidad de alcanzar un uso efectivo de la información de desempeño del gobierno en su conjunto.

Investigaciones recientes han presentado evidencia acerca de la relación positiva entre la gestión del desempeño y las mejoras cuantitativas y cualitativas en la provisión de servicios (Boyne y Chen, 2007). Sin embargo, la gestión del desempeño presenta limitaciones que disminuyen su efectividad para mejorar la prestación de servicios en el sector público. Entre las más importantes destacan las siguientes: i) dificultades en la medición de las dimensiones del desempeño relevantes para el sector público; ii) desplazamiento de aspectos importantes del servicio o programa por aquellos que pueden ser medidos; iii) establecimiento de objetivos fáciles de alcanzar o falsear reportes; iv) costo excesivo de construir un sistema de gestión del desempeño; y v) falta de un vínculo claro entre la gestión del desempeño y la mejora de la calidad y efectividad de los programas y servicios gubernamentales (Hughes, 2003; Broadbent, 2003; Flynn, 1997; Adab, Rouse y Mohammed, 2002). Los problemas mencionados deben tomarse como advertencias para evitar transformar la medición del desempeño en un fin en sí mismo. Kravchuk y Schack (citados en Heinrich, 2002: 721) han transmitido la preocupación respecto a directivos que se van tornando insensibles a la información, a menos que esta provenga de canales altamente estructurados de sistemas de gestión del desempeño, y que utilizan las mediciones como sustitutos del conocimiento experto, de la satisfacción de los usuarios o de la gestión directa de los programas.

La integración creciente entre la gestión del desempeño y la gestión financiera, especialmente en la forma de presupuesto por resultados, ha estado sujeta a intenso debate. La idea detrás de tal vinculación es alcanzar mayor eficiencia en la asignación de los recursos, identificando las actividades que generan los resultados y su costo, de modo que los líderes políticos puedan identificar las decisiones de gasto de manera sistemática (DuPont-Morales y Harris, 1994). Si bien es cierto que existe un buen grado de compatibilidad entre la gestión del desempeño y la gestión financiera, llevar esa integración a la práctica ha sido complicado y a menudo no ha dado los resultados esperados.

Por el contrario, en muchos casos se ha generado una carga administrativa creciente debido a las nuevas demandas de generación de información. Vincular decisiones de gasto con información de desempeño ha resultado difícil, especialmente cuando los programas cuentan con múltiples objetivos. Podría esperarse que a mayor nivel de integración más desafiante sea su implementación<sup>1</sup>.

La elaboración de presupuestos que contienen información acerca del desempeño previo y de los objetivos para el siguiente ciclo fiscal permite el establecimiento de criterios para evaluar las actividades a desarrollar. Esto requiere, primero, modificar la manera en que se registra la contabilidad gubernamental, la cual debería centrarse menos en los insumos y más en el “costo por unidad de producto” generado; segundo, es necesario que los líderes políticos estén dispuestos a considerar la información de desempeño para tomar decisiones acerca de las futuras asignaciones del presupuesto. Esto significa que los reportes deben mejorar la comprensión del desempeño de los programas y también permitir la comparación entre distintas alternativas de gasto.

Diversos países han elegido caminos distintos al relacionar la información de desempeño con el proceso presupuestario. Algunos prefieren presentar objetivos de desempeño (bienes y servicios a producir y en algunos casos impactos esperados) junto con asignaciones presupuestales, mientras que otros los presentan por separado e incluyen algunos compromisos generales que no guardan un vínculo con temas presupuestarios particulares (Melkers, 2003). Dadas las dificultades para vincular desempeño y presupuesto, y la necesidad de considerar otras fuentes para la toma de decisiones, Moynihan (2008) argumenta que, en vez de esperar que las asignaciones sean determinadas por la información de desempeño, lo mejor que cabe esperar es que tal información “sea considerada” al momento de tomar decisiones presupuestarias. Esto es así debido a que el uso intensivo de la información de desempeño puede exceder la capacidad de procesamiento de los tomadores de decisiones; es decir, se puede generar una “saturación” de información. Adicionalmente, los procesos políticos en una democracia requieren la incorporación de las opiniones y demandas de la población, los valores que se pretende alcanzar necesitan debatirse y, por lo tanto, existe la necesidad de incluir consideraciones políticas en el proceso presupuestario. Por esas razones, un presupuesto orientado a resultados decidido únicamente por razones de desempeño es poco realista e incluso indeseable.

Peor aún, Halachmi (2002) considera que la medición del desempeño y la rendición de cuentas son incompatibles en tanto requieren de distintas habilidades y actitudes, esto es, el uso de la información de desempeño como un mecanismo de rendición de cuentas puede inducir comportamientos de aversión al riesgo e incluso mayor inflexibilidad en el sector público, en vez de promover procesos de mejora continua como habría de esperarse.

Esta breve revisión de la literatura facilita una mejor comprensión del doble desafío que implica la introducción del presupuesto basado en resultados. Por un lado, la necesidad de comprender los pro y los contra de los instrumentos con la finalidad de prevenir sus efectos secundarios adversos y, por otro, la necesidad de adaptar o ajustar esas herramientas, si es que son transferidas de un país a otro, con el propósito de prevenir los posibles obstáculos culturales, sociales e institucionales que podría enfrentar su implementación. Las secciones siguientes describirán la evolución de los distintos monitoreos del desempeño e iniciativas de evaluación efectuados en México, y cómo estos contribuyen al fortalecimiento del proceso de presupuesto por resultados.

### **Delineando el presupuesto por resultados en México y Chile**

Esta sección describe la evolución de los distintos componentes del proceso de presupuesto por resultados en el Gobierno Federal mexicano. En la primera parte se describe el caso chileno, el cual se reconoce por ser la experiencia que inspiró los esfuerzos recientes por introducir el proceso de presupuesto por resultados en México. Subsecuentemente se describirá el Sistema de Evaluación del Desempeño y el Programa de Mejora de la Gestión. Finalmente, serán identificadas algunas fortalezas y debilidades del presupuesto por resultados en México.

Desde el retorno de la democracia en Chile en los años noventa, varios elementos de la NGP han sido incorporados a la agenda de reforma del sector público. El proceso de vincular los indicadores de desempeño y otras formas de monitoreo y evaluación con el presupuesto ha sido un proceso incremental y de carácter gradualista. Este comenzó en 1993, con una serie de proyectos piloto encabezados por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, la cual fomentó el desarrollo voluntario de mediciones del desempeño en términos de la eficiencia y calidad de ciertos servicios públicos. La

iniciativa involucró la definición de la misión de cada organismo, de la cual se derivaron sus metas y objetivos (Garretón y Cáceres, 2003). Durante la segunda administración democrática iniciada en 1994, el presidente Frei realizó un compromiso explícito de “modernización” del sector público, especialmente por medio de la introducción gradual de un “estilo de gestión orientado por resultados y centrado en el servicio a la ciudadanía” (Frei citado en Garretón y Cáceres, 2003). Este gobierno amplió los esfuerzos en relación con la creación de un sistema de gestión del desempeño como parte de la intención presidencial de crear un liderazgo de tipo empresarial en el sector público (Ramírez Alujas, 2004). Al mismo tiempo fue establecido el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública con la finalidad de promover y coordinar los esfuerzos de la reforma, el cual incluía representantes de los ministerios del Interior, Hacienda y de la Secretaría General de la Presidencia, que presidía el Comité. Este proceso comenzó con la integración al proceso presupuestario de la información de desempeño. En 1995 se incluyeron en el proyecto de presupuesto presentado al Congreso 80 indicadores de desempeño de 26 instituciones que voluntariamente decidieron integrarse a la iniciativa (Garretón y Cáceres, 2003). Para 1997 eran 291 indicadores de 67 instituciones (Ramírez Alujas, 2004). En paralelo a este esfuerzo, en 1996 la Dirección de Presupuesto elaboró una encuesta de opinión pública acerca de la experiencia de los ciudadanos con los servicios públicos, de la que resultó un conjunto diverso de sugerencias. Como resultado se firmaron “Acuerdos de Desempeño y los Compromisos de Modernización”, que reforzaron la orientación a resultados (Ospina Bozzi, 2001).

De 2000 en adelante, bajo la presidencia de Ricardo Lagos, los esfuerzos para introducir el monitoreo y las mediciones de evaluación ganaron impulso. Cuatro componentes fueron centrales en este proceso:

1. Indicadores de Desempeño: se convirtieron en una parte integral de las propuestas de presupuesto de cada año, incluyendo 1.588 indicadores de 133 instituciones en el año 2005 (Guzmán, 2005).

2. Evaluación de Instituciones y Programas: desde 1997 en adelante, el gobierno chileno ha hecho obligatoria la realización de distintas evaluaciones de programas. Tres tipos de evaluaciones son de particular relevancia: la Evaluación de Programas de Gobierno (EPG), que se basa en la metodología del marco lógico y que apunta a evaluar la consistencia entre objetivos, servicios provistos, costos y resultados alcanzados;

las Evaluaciones de Impacto, introducidas en 2001 para compensar las limitaciones de las EPG por medio de sofisticadas metodologías y trabajo de campo (puesto que las primeras se basan en trabajo de escritorio con datos provenientes de los mismos programas); y las Revisiones Exhaustivas de Gasto, que desde 2002 se han llevado a cabo con el objetivo de evaluar la consistencia entre programas, objetivos, estructuras institucionales y procesos (Guzmán, 2005). El Ministerio de Hacienda revisa las recomendaciones incluidas en los reportes de evaluación con la finalidad de proveer información al proceso de toma de decisiones. Las instituciones evaluadas también revisan esas recomendaciones y realizan convenios oficiales de mejora sujetos a un proceso de monitoreo por parte del Ministerio.

3. Programa de Mejora de la Gestión (PMG): introducido en 1998 como un medio para integrar los compromisos de mejora de las distintas entidades públicas, el PMG dio mayor coherencia a los esfuerzos de monitoreo del desempeño (Ospina Bozzi, 2001). El PMG se concibió como un instrumento orientado a la mejora de la gestión de los servicios públicos, basado en el desarrollo de áreas estratégicas comunes de gestión pública para ciertos estándares predefinidos o “etapas de desarrollo”. El PMG se ha ejecutado a través de procesos de formulación, implementación y evaluación de los programas de mejora de los servicios. Esto fue posible gracias a la modificación de la legislación, luego de haber alcanzado un acuerdo con los trabajadores del sector público en 1998, a fin de introducir incentivos de desempeño para aquellos funcionarios públicos que demostraran haber cumplido con los objetivos incluidos en el Programa (Garretón y Cáceres, 2003). A medida que un número creciente de instituciones fueron logrando sus objetivos y alcanzando mayores niveles de desarrollo, desde 2005 los esfuerzos se concentraron en obtener una certificación externa de la calidad de los servicios bajo el conjunto de normas ISO (Guzmán, 2005). Por lo tanto, aquellas instituciones que presentaron un mayor grado de desarrollo fueron incorporadas al Programa de Marco Avanzado, así como a compromisos incluidos en el Proyecto de Ley del Presupuesto del Sector Público de 2004, suscrito por el Gobierno y la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional<sup>2</sup>.

4. Balance de Gestión Integral (BGI): se refiere al reporte anual que cada institución envía al Congreso con una evaluación de las actividades del año previo, con la finalidad de brindar soporte al proceso de evaluación del gasto público por parte del Congreso y de la Dirección de Presupuesto.

En el caso chileno, el vínculo entre el monitoreo y la evaluación del desempeño con el proceso presupuestal no es automático.

En el caso chileno, el vínculo entre el monitoreo y la evaluación del desempeño con el proceso presupuestal no es automático, ya que la información del desempeño de los programas e instituciones se considera junto con otros criterios e informaciones, tales como las prioridades políticas del gobierno o las restricciones fiscales existentes (Guzmán, 2005).

Luego de una década de esfuerzos sostenidos, la experiencia chilena en relación con el desarrollo de un sistema exhaustivo que vincula el monitoreo y evaluación del desempeño con el proceso presupuestal, ha sido reconocida como una “mejor práctica” por instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo. Este organismo coloca a Chile en la primera posición de toda América Latina (García López y García Moreno, 2010). El Banco Mundial también considera la relación entre el PMG y el ciclo presupuestario como un caso de “excelencia” (Banco Mundial, 2008). En varios sentidos, este sistema fue desarrollado de abajo hacia arriba, es decir, comenzando con compromisos voluntarios de entidades individuales y construyendo un marco general con una coherencia creciente y proveyendo estrategias y metodologías comunes (Ospina Bozzi, 2001). Otra de las características importantes es la capacidad de otorgar incentivos económicos a los funcionarios con un buen desempeño. Garretón y Cáceres (2003) señalan la mejora en los trámites, ahorros, cobertura creciente y reducciones en el tiempo necesario para que un usuario reciba el servicio como resultado relevante obtenido por las iniciativas descritas. En términos del desarrollo de la capacidad institucional, el principal logro ha sido la sistematización de los distintos procedimientos de gestión del desempeño dentro de las diferentes entidades. Existe un “lenguaje común” que permea por completo el servicio público, que incluye criterios compartidos, metodologías y técnicas (Castro ...[et al], 2009). Entre las debilidades del sistema que han sido identificadas se encuentran las siguientes: una tendencia a adoptar una aproximación ritualista en relación al uso y desarrollo de información del desempeño, generando metas fáciles de alcanzar y compromisos formales de cambio (Ramírez Alujas, 2004); capacidad insuficiente de la Dirección de Presupuesto para proveer soporte técnico a todas las instituciones obligadas a desarrollar indicadores y reportar su desempeño (*ibídem*); falta de un vínculo claro entre las actividades de monitoreo y evaluación con las estrategias y prioridades del gobierno (García López y García Moreno, 2010); el uso de un marco homogéneo inapropiado para

En México, la lógica del proceso fue diferente y conducida en la dirección contraria: de arriba hacia abajo. Algunas características no fueron incluidas, como la incorporación de incentivos de desempeño para los funcionarios públicos, y otras fueron implementadas de una manera parcial o con ajustes, debido a la intervención de al menos tres entidades.

organizaciones dedicadas a la coordinación o a actividades de diseño de políticas (Castro ...[et al], 2009); altos costos para cumplir con las demandas del sistema, y la ausencia de integración de todos los componentes del sistema (Banco Mundial, 2008).

En 2008, el gobierno mexicano publicó su propio Programa de Mejora de la Gestión. Los funcionarios mexicanos han reconocido que buena parte de los esfuerzos por desarrollar un Presupuesto basado en Resultados (PbR) han sido inspirados por la experiencia chilena. El primer intercambio entre funcionarios de ambos países fue promovido por el BID y el Banco Mundial. Inclusive, un subsecretario de la Secretaría de la Función Pública realizó una visita a Chile para recolectar información acerca de la experiencia de ese país, y en ese mismo año se efectuó una ronda de pláticas oficiales acerca de la posible asistencia técnica al proyecto “Fortaleciendo el Programa de Mejora de la Gestión en México”<sup>3</sup>, el cual nunca llegó a ponerse en operación. Al no existir evidencia de un condicionamiento explícito por parte de un organismo exterior, podemos concluir que estamos frente a un proceso voluntario de transferencia de políticas. En términos más específicos, los elementos que pueden ser identificados como “transferidos” son:

1. La idea de contar con un amplio sistema de indicadores de desempeño basados en la metodología de marco lógico.
2. La incorporación de distintos tipos de evaluación junto con el monitoreo del desempeño.
3. La idea de un Programa de Mejora de la Gestión, con distintos módulos (general y específicos) y con submódulos o subsistemas que permitieron el monitoreo de los compromisos hechos por cada organismo.
4. La presentación al Congreso de la información de desempeño junto con los requerimientos de asignaciones presupuestales.

Como se mostrará en la siguiente sección, el proceso de implementación de estas iniciativas fue muy distinto al caso chileno, con importantes adaptaciones para hacerlo operacional en el contexto mexicano. En cierto sentido, la lógica del proceso fue diferente y conducida en la dirección contraria: de arriba hacia abajo. Algunas características no fueron incluidas, como la incorporación de incentivos de desempeño para los funcionarios públicos, y otras fueron implementadas de una manera parcial o con ajustes, debido a la intervención de al menos tres entidades a cargo de los distintos monitoreos del desempeño del Gobierno Federal.

## **Integrando la información de desempeño y el presupuesto en México**

En México, el monitoreo y evaluación del desempeño gubernamental no fue una prioridad durante gran parte del siglo XX. El sistema político mexicano estuvo caracterizado por un esquema de partido hegemónico durante aproximadamente 70 años. La estructura del sistema burocrático dio autonomía al Presidente de la República para la designación de los servidores públicos y su predominio de facto sobre el Congreso y los gobiernos subnacionales. Existía poca preocupación por la disponibilidad de recursos fiscales gracias a los ingresos petroleros. Este marco favoreció a un gobierno menos interesado en la rendición de cuentas o la mejora de la eficiencia y más concentrado en implementar una amplia gama de programas de acuerdo a su agenda de política pública. No fue sino hasta la década de 1980 que se hicieron esfuerzos importantes para controlar el gasto público a raíz de la crisis de la deuda (Pardo, 2000).

Durante la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) se introdujeron algunas reformas que incluían esfuerzos para desarrollar indicadores de desempeño gubernamental. La llamada “Nueva Estructura Programática” se incorporó al presupuesto federal. Esta reforma consideró el requisito de que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) diseñara indicadores orientados a resultados para los diferentes programas, como parte de los compromisos de modernización incluidos en el Programa de Modernización Administrativa (PROMAP), que adoptó un enfoque estilo NGP. Sin embargo, esta iniciativa no fue completamente desarrollada y estuvo lejos de establecer un sistema amplio de monitoreo del desempeño gubernamental, debido a que la SECODAM mantuvo el énfasis en el control y la conducción de auditorías tradicionales. Durante la administración de Vicente Fox (2000-2006) se realizaron esfuerzos más orientados hacia una gestión por resultados. Por ejemplo, se introdujo el Sistema de Metas Presidenciales (SIMEP), consistente en un proceso de negociación de metas y objetivos entre el Presidente y cada organismo de la Administración Pública Federal (APF). Con base en esas definiciones, cada institución desarrolló una serie de compromisos de mediano plazo que serían monitoreados por un conjunto de indicadores de desempeño. Cada secretaría de Estado discutiría los logros con base en los indicadores con el Presidente, sobre una base sistemática. Otro cambio importante fue la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, con la cual se apuntaba

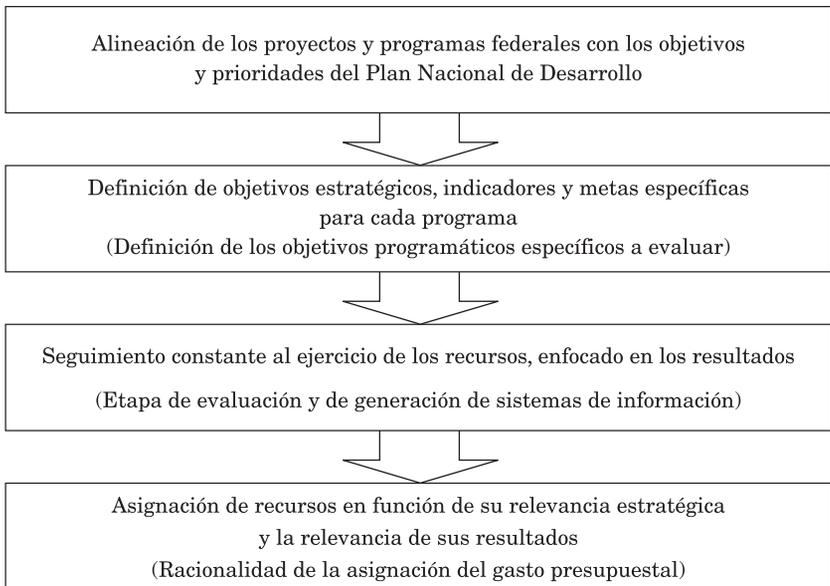
**A diferencia del caso chileno, la introducción de la legislación fue el punto de inicio de los esfuerzos de reforma de los últimos años. Para 2008, incluso la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos había sido reformada para impulsar la obligatoriedad de la evaluación del gasto público.**

a la transformación de la lógica discrecional de los nombramientos de los servidores públicos, disponiendo la creación de un sistema de gestión del desempeño de los recursos humanos, destinado a evaluar la contribución hecha por cada funcionario público para el logro de las metas y objetivos gubernamentales. No obstante, este sistema ha presentado diversos desafíos que lo exhortan a acreditar gradualmente su solidez y credibilidad. Por otra parte, en ciertas áreas se crearon nuevas instancias de evaluación. En el caso de la política educativa, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación nació en 2002 con la intención de diseñar metodologías y conducir evaluaciones integrales del sector educativo nacional. Como lo atestiguan estos esfuerzos, México ha experimentado una serie de reformas que han tenido el propósito de introducir distintos elementos de evaluación y monitoreo del desempeño, así como del presupuesto basado en resultados, con distintos grados de éxito (Pardo, 2010).

El punto de inflexión en el esfuerzo de vincular información del desempeño con el proceso presupuestario ocurrió con la promulgación de dos importantes normas: la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), de 2004, que hizo obligatorias las evaluaciones anuales de los programas sociales, y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), de 2006, que mandató la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Ambas leyes constituyen los fundamentos del presupuesto basado en resultados en México. La LGDS creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) con la facultad, entre otras, de evaluar anualmente el desempeño de los programas sociales del Gobierno Federal. La LFPRH adoptó el concepto de presupuesto basado en resultados y ordenó la creación del SED con la finalidad de monitorear y evaluar sistemáticamente las políticas y programas de las secretarías, entidades y otras agencias federales y mejorarlos de manera permanente. La LFPRH introdujo la obligación, para aproximadamente 1.100 programas incluidos en el presupuesto, de construir un marco lógico con los indicadores de resultados, y definió una metodología de evaluación explícita que debería incluir evaluadores internos y externos. A diferencia del caso chileno, la introducción de la legislación fue el punto de inicio de los esfuerzos de reforma de los últimos años. Para 2008, incluso la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos había sido reformada para impulsar la obligatoriedad de la evaluación del gasto público.

El SED se define como “el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas (...) con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos” (SHCP, 2006: 5). Mientras que en el caso chileno el sistema se encuentra dentro de la jurisdicción de un solo organismo, la Dirección de Presupuesto, en México la operación del sistema requiere la participación de tres organismos distintos: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el CONEVAL. Como ya se mencionó, las distintas unidades y programas deben desarrollar indicadores de desempeño bajo la metodología del marco lógico, teniendo que reportar trimestralmente su desempeño por medio de un sistema informático. Esa información luego se valora por SHCP, SFP y CONEVAL dentro de sus respectivas competencias, y se reporta al Congreso con la finalidad de que se considere durante la discusión del presupuesto.

**Figura 1**  
**Articulación de la información de monitoreo y evaluación en el proceso presupuestario**



Fuente: Zabaleta (2008: 46).

En México, el PMG representó la estrategia central de modernización administrativa del Gobierno Federal, mientras que en Chile ha sido un instrumento más del sistema de gestión del desempeño impulsado por el Ministerio de Hacienda.

La SHCP y la SFP son responsables de publicar las normas y regulaciones del SED, de promover la coordinación institucional y de asegurar que los resultados de la evaluación se consideren en la elaboración de las asignaciones presupuestales. CONEVAL está a cargo de la coordinación técnica y de la generación de metodologías pertinentes para conducir evaluaciones relacionadas con los programas de desarrollo social. Respecto a los programas que no pertenecen al sector de la política social, en 2009 la Secretaría de la Función Pública creó una unidad especializada para evaluar la gestión pública, mientras que la Secretaría de Hacienda aprobó recientemente un nuevo reglamento que incluye la creación de una unidad de evaluación del presupuesto. La existencia de cierta superposición entre las facultades de estas unidades y el CONEVAL es un asunto importante aún sin resolver, como se mostrará más adelante<sup>4</sup>.

En el marco del Programa de Mejora de la Gestión (PMG), la Secretaría de la Función Pública propuso, entre otras, tres capacidades básicas de gestión para ser ampliamente desarrolladas en el gobierno: desregulación interna, desarrollo de buenas prácticas estandarizadas con respecto a funciones comunes de gestión (tales como adquisiciones o gestión de derechos humanos) y, finalmente, la mejora de procedimientos en los servicios públicos, con énfasis en la reducción de costos y en la satisfacción al ciudadano. El PMG incluyó un “módulo estandarizado” que obligaba a las secretarías y organismos a realizar una mejora continua en los sistemas administrativos “horizontales” que tienen en común. Estos sistemas “horizontales” cubrieron en una primera etapa los siguientes aspectos:

- Mejora regulatoria (mejora de la regulación interna).
- Servicios y trámites de calidad (eficiencia institucional y mejora de la atención al público).
- E-gobierno (gobierno electrónico integral).
- Austeridad y reducción del gasto (gastos operacionales).
- Gestión de los recursos humanos.

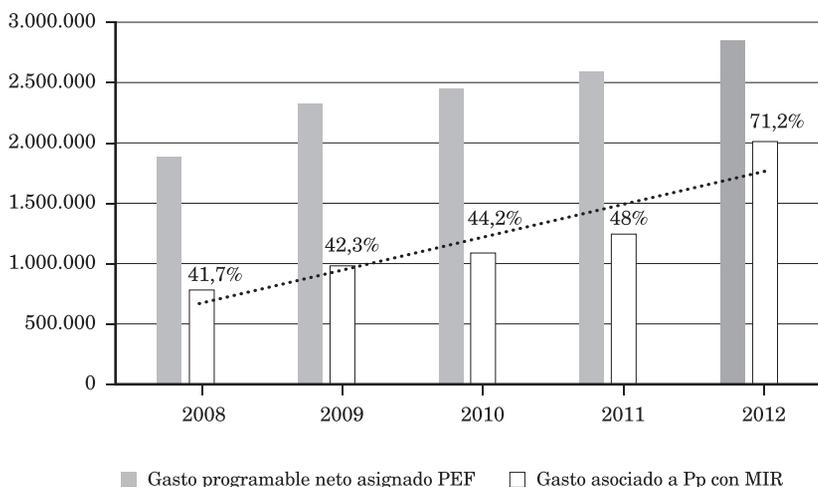
Dado que la naturaleza de las diferentes instituciones gubernamentales varía ampliamente, incluso dentro del mismo sector de política, el “módulo específico” incorporó aquellos requerimientos no considerados dentro del “módulo estandarizado”. Es importante señalar que si bien algunas características generales del PMG chileno informaron el diseño del PMG mexicano, las diferencias entre ambos programas fueron mucho más significativas que sus similitudes. En este último caso, el PMG representó la estrategia

central de modernización administrativa del Gobierno Federal, mientras que en Chile ha sido un instrumento más del sistema de gestión del desempeño impulsado por el Ministerio de Hacienda (Dussauge, en prensa).

En cuanto a la evaluación presupuestal, se han alcanzado algunos resultados importantes en México. Por ejemplo, para 2012 el número de programas presupuestarios que contaba con una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) era de 595, de un total de 952 programas federales. En 2011, el gasto asociado a matrices de indicadores representó 48% del gasto total programable (Figura 2), mientras que la estimación para el cierre de 2012 fue de 71,2% (SHCP, 2012).

Adicionalmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2012 integró 6.121 indicadores y metas. En ese mismo año, 576 programas (60%) contaban con algún tipo de evaluación del desempeño. Por su importancia, se seleccionaron 199 indicadores para reportarse de manera periódica al Congreso de la Unión, de los cuales 151 (75,87%) son estratégicos y 48 (24,12%) de gestión (SHCP, 2012).

**Figura 2**  
**Gasto programable con MIR 2008-2012**



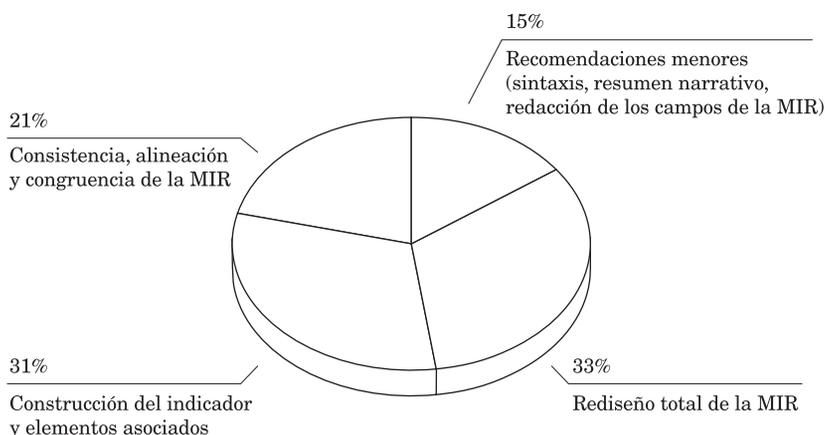
Fuente: SHCP (2012).

Nota: el dato para 2012 (71,2%) corresponde a la meta estimada.

Es importante señalar que la construcción de los indicadores con base en la matriz de marco lógico es una tarea dinámica, técnicamente

compleja y relativamente nueva en el sector público de México, lo cual implica un proceso de maduración y ajuste permanente. Incluso, cuatro años después de que el SED inició su operación, las evaluaciones de las matrices realizadas por la Secretaría de la Función Pública en 2011, sobre una muestra de aproximadamente 90 programas presupuestarios, identificaron algunas áreas de mejora en la sintaxis de los resúmenes narrativos de los marcos lógicos, así como en la construcción de las fórmulas para los indicadores, entre otros puntos.

**Figura 3**  
**Mejoras por tipo de inconsistencia**



Fuente: González (2011).

En relación con las evaluaciones externas, de 2007 a 2012 se realizaron 944 evaluaciones en el marco del Programa Anual de Evaluación. Desde 2009, otras evaluaciones de programas que no pertenecen al sector de la política social se llevaron a cabo bajo la supervisión de la SFP y de la SHCP. Ejemplos de ello son los informes “Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal”, “Servicios Migratorios en Puestos Fronterizos, Puertos y Aeropuertos” y “Expedición de Pasaportes y Servicios Consulares”.

En cuanto al tipo de evaluaciones practicadas, los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales de 2008 incluyen las siguientes modalidades:

- Evaluación de Consistencia y Resultados: analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas para mejorar

su gestión y medir sus logros, basándose en los indicadores incluidos en sus matrices de indicadores de resultados.

- Evaluación de Indicadores: se basa en trabajo de campo, evalúa la pertinencia de los indicadores definidos para alcanzar los resultados de los programas.

- Evaluación de Procesos: está basada en trabajo de campo, evalúa si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera efectiva y eficiente.

- Evaluación de Impacto: evalúa, por medio de metodologías robustas, cuáles cambios en los valores de los indicadores son atribuibles a la implementación de un programa federal.

- Evaluaciones estratégicas: evalúan las políticas y estrategias de desarrollo social, considerando un conjunto de programas y acciones que comparten la misma meta.

- Evaluaciones específicas: se centran en objetivos específicos que no son considerados en las otras categorías de evaluación.

La Tabla 2 muestra el número de evaluaciones que han sido realizadas de 2007 a 2012, por institución coordinadora. Es notable que dentro de un período tan breve el Gobierno Federal mexicano haya conducido más de 150 evaluaciones cada año, lo que implica un reto considerable para el monitoreo y seguimiento de sus resultados.

**Tabla 2**  
**Tipos de evaluaciones realizadas 2007-2012**

Tipos de evaluación	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	Total
Consistencia y Resultados	106	-	-	-	148	-	254
Diseño	13	22	32	19	45	14	145
Impacto	3	6	3	2	-	1	15
Específicas	6	2	8	2	1	-	19
Específica de Desempeño	-	131	128	133	1	-	393
Procesos	-	-	5	7	3	1	16
Complementarias	-	14	13	4	9	16	56
Evaluaciones Integrales	-	-	-	19	21	-	40
Evaluaciones Estratégicas	2	1	1	-	1	1	6

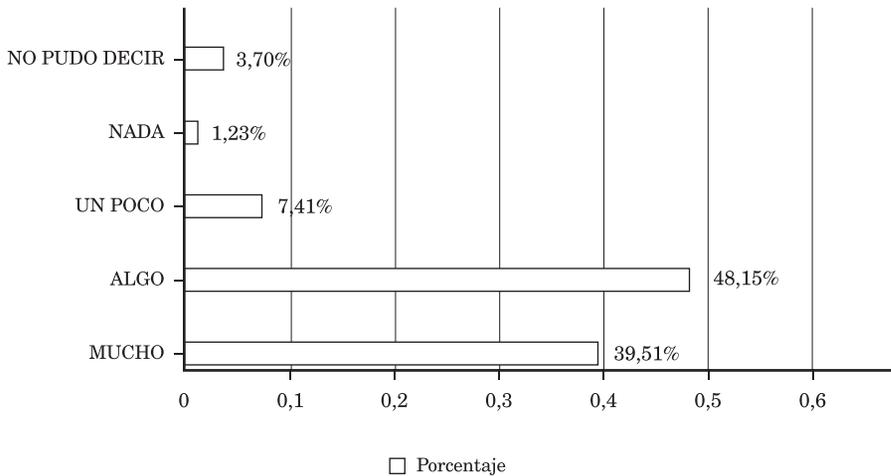
\* Actualizado al 31 de diciembre de 2012.

Fuente: CONEVAL (2013).

El Programa Anual de Evaluación ha logrado un nivel creciente de aceptación entre los servidores públicos y se considera muy útil por parte de los organismos y dependencias. En una encuesta llevada a

cabo por la Secretaría de la Función Pública, que se aplicó a los responsables de los programas, 88% señaló haber usado los resultados de las evaluaciones para hacer mejoras en sus programas, en tanto que 95% consideró que las evaluaciones externas deberían continuar (ver Figura 4).

**Figura 4**  
**¿Las evaluaciones han sido utilizadas para mejorar los programas?**



Fuente: SFP (2010).

### **Fortalezas y debilidades del caso mexicano**

Como se describió anteriormente, en México la integración de la gestión del desempeño y la gestión financiera ha tenido una historia difícil, con intentos parciales o infructuosos durante las décadas de los noventa y dos mil. En los últimos años, el sistema se ha colocado por vez primera en posición de ser institucionalizado primordialmente gracias a reformas legales y constitucionales que establecen las bases del PBR. Sin embargo, en comparación con el caso chileno, la heterogeneidad de las atribuciones, enfoques, objetivos y técnicas de las distintas autoridades involucradas en el SED ha complicado la implementación del sistema. Una revisión de las regulaciones de la administración pública muestra que al menos 25 órganos del Gobierno Federal cuentan con facultades de evaluación en distintas áreas de política. De manera específica, existen aún diferencias de enfoque entre CONEVAL y la SFP, con el primero más preocupado en mejorar la efectividad de los programas y el segundo más centrado

en temas de gestión, y la SHCP, la cual se enfoca en el control del gasto y en la rendición de cuentas.

**Tabla 3**  
**Evaluación del desempeño gubernamental**

Tipo	Actor	Enfoque/perspectiva	Objeto evaluable
INTERNO	SFP	Normativo	1. Gestión institucional 2. Políticas y programas 3. Calidad del gasto 4. Recursos humanos, clima (liderazgo, ambiente de trabajo) 5. Calidad de servicios (quejas, denuncias, satisfacción ciudadana) 6. Control interno 7. Transparencia 8. Desempeño Órganos Internos de Control 9. Evaluación estratégica sector paraestatal 10. Uso y aprovechamiento de tecnologías de información y comunicación 11. Patrimonio inmobiliario
	SHCP	Normativo	12. Calidad del gasto / PbR 13. Alineación planeación-programación-presupuesto 14. Eficiencia / eficacia presupuestal
	CONEVAL	Normativo sectorial	15. Productos, resultados e impactos de políticas y programas sociales
	INEE	Normativo sectorial	16. Productos, resultados e impactos de políticas y programas educativos
	Entidades y dependencias	Especializado Operativo	17. Programas, políticas y proyectos: - Alimentarios - Rurales - Empleo - Pesca - Infraestructura
EXTERNO	Organismos internacionales, ONG, Universidades, Consultores	Autónomo	18. Todos los de su interés/ competencia
	Congreso, ASF	<i>Ex post</i> <i>Ad hoc</i> Control político	19. Programas de interés desde el punto de vista legislativo

Fuente: González (2010: 166).

**Los esfuerzos explícitos para usar la información de desempeño y los resultados de otros tipos de evaluaciones en el proceso de toma de decisiones cuentan ahora con un fuerte marco institucional del cual se carecía en épocas previas.**

Entre las principales fortalezas de la experiencia reciente en México se encuentra la consolidación de una amplia infraestructura organizacional (en términos de elementos normativos y agencias especializadas) dedicada al monitoreo y evaluación del desempeño gubernamental. Actualmente existen diversas organizaciones que promueven la generación de información de desempeño dentro de un solo campo (por ejemplo, INEE y CONEVAL). Otras tienen mandatos transversales cuya preocupación principal es desarrollar herramientas y metodologías para aplicarse a un conjunto amplio de programas (la SFP y la SHCP). Esta infraestructura normativa y organizacional incluye la participación de entidades externas tales como consultoras, centros de investigación y universidades.

También ha sido importante que los esfuerzos para generar información de desempeño, así como para promover las evaluaciones de los programas hayan sido anclados a la Constitución política mexicana y a otras regulaciones legales y administrativas. Su integración con el proceso presupuestario ahora es obligatoria y, por lo tanto, los sistemas de soporte necesarios y las actividades generadoras de información han sido implementados de manera amplia entre las instituciones gubernamentales.

Finalmente, los esfuerzos explícitos para usar la información de desempeño y los resultados de otros tipos de evaluaciones en el proceso de toma de decisiones cuentan ahora con un fuerte marco institucional del cual se carecía en épocas previas, lo que facilitaba que se les hiciera fácilmente a un lado al cambiar las prioridades de los gobiernos. Este nuevo marco genera una expectativa favorable frente al uso creciente que se le dará a las evaluaciones del Gobierno Federal como insumo esencial para la toma de decisiones, en particular las referentes a la asignación del presupuesto.

A pesar de estas fortalezas, el caso mexicano muestra una serie de puntos débiles que podrían afectar la integración de la información de desempeño con la toma de decisiones presupuestales. Primero, hay una falta de vinculación de los diversos tipos de monitoreo y evaluación que tienen lugar en las distintas áreas del Gobierno. Por ejemplo, no existe una relación clara entre la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos incorporados al Servicio Profesional de Carrera y las evaluaciones de los programas federales. Otro ejemplo es la falta de información en relación con las políticas interinstitucionales, en donde las acciones de distintas organizaciones necesitan ser coordinadas con la finalidad de generar el impacto deseado (es decir, políticas transversales). Segundo, existe la necesidad de desarrollar

capacidades en diferentes unidades del Gobierno Federal para desarrollar y poner en operación indicadores de desempeño bajo la metodología del marco lógico. Como ya fue mencionado, después de varios años de implementación del SED, la calidad de los indicadores y de la información de desempeño sigue siendo altamente variable entre organizaciones, incluso dentro de una misma área de política pública.

Otro problema que ya ha sido señalado es el choque de diferentes objetivos y enfoques de monitoreo y evaluación del desempeño. Por ejemplo, la principal preocupación de la SHCP es lograr la eficiencia y la racionalidad en el gasto a través de la implementación del presupuesto basado en resultados, en tanto que el propósito de la SFP ha sido el mejoramiento de la gestión de los sistemas gubernamentales y de la calidad de los servicios públicos. Estos dos objetivos pueden entrar en contradicción en ciertas circunstancias y generar incertidumbre entre los responsables de los programas, en particular en lo referente a cuáles criterios deben ser tomados en cuenta al decidir futuras asignaciones de recursos o al decidir qué mejoras era prioritario llevar a cabo.

Mientras la idea detrás de la gestión del desempeño es tomar ventaja de la experiencia de los directivos para entregar resultados, la tradición legal en México está todavía centrada en el cumplimiento de las normas y procedimientos. Por lo tanto, el desempeño reportado ha tendido a convertirse en un procedimiento burocrático que se añade a una de por sí pesada carga regulatoria. Además, las demandas de fortalecimiento de las actividades de monitoreo y evaluación del desempeño no han sido acompañadas de incentivos u otros mecanismos de soporte que podrían mejorar la aceptación e involucramiento por parte de los responsables de los programas. En contraste con el caso chileno, no se ha introducido un pago monetario asociado al desempeño. Finalmente, existe poca evidencia de que la información de desempeño se considere en las asignaciones presupuestales. No existe un vínculo claro entre los recursos entregados y el desempeño demostrado por los programas. Esto es particularmente cierto en el caso de la agricultura y de la seguridad pública<sup>5</sup>.

### **Conclusiones: algunas notas prospectivas**

En México, durante los años recientes, la implementación del presupuesto basado en resultados ha dado pasos considerables. La multiplicidad de actores, atribuciones, enfoques, metodologías y objetivos de evaluación proveen un ambiente dinámico y creativo,

**Aprendiendo de la experiencia chilena, es importante evitar la tendencia a realizar la evaluación y monitoreo del desempeño como un tipo de ritual burocrático que añade poco valor a la eficacia de los programas.**

pero también significa que existen dificultades significativas para crear sinergias y coordinación. Estas dificultades se deben tanto a los esfuerzos por implementar ideas y herramientas transferidas desde el exterior hacia un marco institucional diferente, como a las complejidades inherentes al vincular la gestión del desempeño con la gestión de los recursos.

La principal cuestión para el futuro será fortalecer la coordinación entre las distintas autoridades involucradas en el sistema. En años recientes, algunas opiniones han apuntado a que la promulgación de una Ley Federal de Evaluación y Monitoreo del Desempeño puede proveer una solución a estos problemas, en tanto puede definir tipologías y clasificaciones que permitan delimitar los tipos y usos de la evaluación y distribuir de una manera clara las facultades para evaluar, incluyendo a los gobiernos subnacionales. Con el inicio de la nueva administración se presenta una oportunidad para reimpulsar el proceso de evaluación afinando los mecanismos de coordinación sin perder los equilibrios que pudiera implicar la desaparición de la SFP, en relación con la vinculación entre la gestión del desempeño y la gestión financiera, así como entre los diferentes actores y órdenes de gobierno que cuentan con atribuciones en la arquitectura institucional de la evaluación en México.

También es necesario demostrar la efectividad de las actividades de evaluación y monitoreo del desempeño como un medio que ha mejorado los programas federales. No es sencillo señalar las mejoras, eficiencias o ahorros generados a partir del uso de las evaluaciones de desempeño. Al mismo tiempo, es necesario reforzar el compromiso de las autoridades evaluadoras (principalmente SHCP, SFP y CONEVAL) asegurando que las recomendaciones producto de los diferentes ejercicios de evaluación se traduzcan en mejores mediciones, y que a su vez estas provean soporte a los responsables de los programas y les ayuden a introducir cambios necesarios. Aprendiendo de la experiencia chilena, es importante evitar la tendencia a realizar la evaluación y monitoreo del desempeño como un tipo de ritual burocrático que añade poco valor a la eficacia de los programas. Otro desafío es obtener un cierto grado de estabilidad en el uso de los indicadores de desempeño; al momento existen más de seis mil indicadores cuyo monitoreo y tasa de cambio son difíciles de administrar. Esto se debe en parte a que la mayoría de ellos han sido modificados en cada ciclo fiscal, haciendo muy complicada la comparación entre valores anuales.

Por otra parte, es necesario generar reglas y criterios transparentes que gobiernen las decisiones de asignación presupuestaria. Es esencial establecer criterios estandarizados que prevalezcan en las decisiones de gasto, de modo que los responsables de los programas sean conscientes de lo que pueden esperar y en dónde concentrar sus esfuerzos.

Existe también el riesgo de “sobre-evaluación” de los programas que son sujetos a un número creciente de evaluaciones por parte de distintas organizaciones y ramas de gobierno. Esto puede resultar en una cantidad importante de recomendaciones en direcciones diversas y que podrían incluso llegar a ser contradictorias, a la vez que los programas carecen del tiempo y de los recursos necesarios para implementarlas. Adicionalmente, el uso de la información de desempeño como un medio para identificar y castigar “malos desempeños” puede contribuir a la rigidez en el sector público. Esto contradice la meta de fomentar un proceso de aprendizaje que resulte en un mejoramiento permanente de las políticas y programas de gobierno.

Un desafío final es la consolidación de la cultura de evaluación en México. Sigue existiendo la necesidad de generar el compromiso, entre los principales actores políticos, de utilizar efectivamente la información generada por las distintas actividades de evaluación y monitoreo del desempeño en la toma de decisiones. Este es el caso particular del Congreso de la Unión, en donde no se ha tomado ventaja de la información de desempeño para tomar decisiones presupuestales más informadas. Se deben además multiplicar las acciones que favorezcan una cultura del uso y difusión de los hallazgos de las evaluaciones, no solo dentro del Gobierno Federal, sino también en los gobiernos estatales y municipales, así como entre los sectores económico y social.

### **Notas**

(1) De acuerdo a un estudio de la OCDE, solo un tercio de los países de esa organización emplean el presupuesto basado en resultados con el objetivo de mejorar la calidad del gasto, centrándose la mayoría en la mejora del desempeño y la rendición de cuentas. Poco menos de la tercera parte de la información de desempeño se utiliza para tomar decisiones presupuestales en los países de esa organización (OECD, 2007).

(2) [http://www.dipres.cl/control\\_gestion/texto\\_presentacion.asp](http://www.dipres.cl/control_gestion/texto_presentacion.asp) (consulta: 10 de diciembre de 2012).

(3) <http://www.agci.cl/que-es-agci/apuntes-destacados/noticias/chile-y-mexico-aprueban-16-proyectos-de-cooperacion-tecnica,-educacion-y-cultura/> (consulta: 7 de noviembre de 2012).

(4) Aunque rebasa el período analizado en este trabajo, es pertinente señalar que una de las iniciativas del gobierno inaugurado en diciembre de 2012 propuso la desaparición de la Secretaría de la Función Pública, condicionada a la creación de un nuevo organismo anticorrupción. La reforma incluye la transferencia de las facultades de evaluación de la SFP a la SHCP, con lo que cabe esperar una mejor coordinación y unicidad en el ejercicio de la función evaluatoria federal.

(5) Con respecto al desempeño de los programas dirigidos al campo, el trabajo realizado por un colectivo de organizaciones no gubernamentales ha demostrado la inadecuada focalización de los mismos y los bajos resultados obtenidos. Véase: <http://www.subsidiosalcampo.org.mx/mexico/pagina/informacion-general/> (consulta: 10 de diciembre de 2012). En el caso de la seguridad pública, la organización México Evalúa ha desarrollado un índice que permite estimar que no existe una relación clara entre el gasto público en seguridad pública y los índices delictivos. Véase: [http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX\\_EVA-INHOUS\\_CUA-DRNO\\_LOW.pdf](http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX_EVA-INHOUS_CUA-DRNO_LOW.pdf) (consulta: 10 de diciembre de 2012).

## Bibliografía

- Adab, Peymané; Rouse, Andrew M.; y Mohammed, Mohammed A. (2002), "Performance League Tables: the NHS Deserves Better", en *British Medical Journal*, Vol. 324 N° 7329, pp. 95-98.
- Banco Mundial (2008), *Chile: estudio de evaluación en profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)*, Washington, The World Bank. Volumen I.
- Banks, James ...[et al] (2005), "The Internationalisation of Public Welfare Policy", en *The Economic Journal*, Vol. 115, March, C62-C81.
- Bouckaert, Geert y Halligan, John (2008), *Managing Performance: International Comparisons*, London, Routledge.
- Boyne, George A. y Chen, Alex A. (2007), "Performance Targets and Public Service Improvement", en *Journal of Public Administration Research*, Vol. 17 N° 3, pp. 455- 477.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1998), "La reforma del Estado en los años noventa: lógica y mecanismos de control", en *Desarrollo Económico*, Vol. 38 N° 150, pp. 517-550.
- Broadbent, Jane (2003), "Comprehensive Performance Assessment: the Crack of Gold at the End of the Rainbow?", en *Public Money and Management*, Vol. 23 N° 1, pp. 712-725.
- Burki, Shanhid J. (1998), *Beyond the Washington*

- Consensus: Institutions Matter*, Washington, World Bank.
- Castro, Rodrigo ...[et al] (2009), "Evaluación y propuesta del sistema de control estratégico y operacional de Chile", en *Un mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma*, Visnya Tomicic y Cristián García (eds.), Santiago, Consorcio para la Reforma del Estado.
- Cejudo, Guillermo M. (2009), "Los motores del cambio en la administración pública mexicana: los límites de la nueva gestión pública", en *La gerencia pública en América del Norte: tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez (eds.), México, El Colegio de México.
- Common, Richard K. (1999), "Accounting for Administrative Change in Three Asia-Pacific States", en *Public Management Review*, Vol. 1 N° 3, pp. 429-438.
- CONEVAL (2013), "Sistema de Evaluación en México", México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/SeminarioEF2013/Evaluacion.pdf>, 08-2013.
- Consejo Científico del CLAD (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina: documento del CLAD*, Caracas, CLAD.
- Cunill Grau, Nuria y Ospina, Sonia (2003), "Una agenda de investigación sobre la evaluación de los resultados de la gestión pública", en *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, Nuria Cunill Grau y Sonia Ospina Bossi (eds.), Caracas, CLAD.
- De Brujin, Hans (2001), *Managing Performance in the Public Sector*, London, Routledge.
- DiMaggio, Paul J. y Powell, Walter W. (1991), "Retorno de la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizativos", en *Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (eds.), México, Fondo de Cultura Económica.
- Dolowitz, David P. y Marsh, David (1996), "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studies*, Vol. 44 N° 2, pp. 343-357.
- \_\_\_\_\_ (1998), "Policy Transfer: a Framework for Comparative Analysis", en *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Martin Minogue, Charles Polidano y David Hulme (eds.), Cheltenham, Edward Elgar.

- \_\_\_\_\_ (2000), "Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making", en *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13 N° 1, pp. 5-24.
- DuPont-Morales, Maria A. y Harris, Jean E. (1994), "Strengthening Accountability: Incorporating Strategic Planning and Performance Measurement into Budgeting", en *Public Productivity and Management Review*, Vol. 17 N° 3, pp. 231-239.
- Dussauge-Laguna, Mauricio I. (en prensa), "Contested Policy Transfer: When Chile's 'Programa de Mejoramiento de la Gestión' viajó a México", en *Policy Transfer and Learning in Public Policy and Management*, Peter Carroll y Richard Common (eds.), London, Routledge.
- Evans, Mark y Davies, Jonathan (1999), "Understanding Policy Transfer: a Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective", en *Public Administration*, Vol. 77 N° 2, pp. 361-385.
- Flynn, Norman (1997), *Public Sector Management*, Hertfordshire, Prentice Hall.
- García López, Roberto y García Moreno, Mauricio (2010), *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Washington, BID.
- Garretón, Manuel A. y Cáceres, Gonzalo (2003), "From the Disarticulation of the State to the Modernization of Public Management in Chile: Reform without a State Project", en *Reinventing Leviathan: the Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, B. R. Schneider y B. Heredia (eds.), Miami, North-South Center Press.
- González Gómez, Javier (2010), "La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana", en *Los grandes problemas de México*, José Luis Méndez (coord.), México, El Colegio de México. Tomo Políticas Públicas (Colección Especial del Bicentenario).
- González Gómez, Javier (2011), "La evaluación del desempeño en cifras", en *Revista Política Digital*, <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leornoticia&Article=20786>, 12-2012.
- Guzmán S., Marcela (2005), "Sistema de control de gestión y presupuesto por resultados: la experiencia chilena", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.
- Halachmi, Arie (2002), "Performance Measurement, Accountability, and Improved Performance", en *Public*

- Performance and Management Review*, Vol. 25 N° 4, pp. 370-374.
- Heinrich, Carolyn J. (2002), "Outcome-Based Performance Management in the Public Sector: Implications for the Government Accountability and Effectiveness", en *Public Administration Review*, Vol. 62 N° 6, pp. 712-725.
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons?", en *Public Administration*, Vol. 69 N° 1, pp. 1-11.
- Hughes, Owen (2003), *Public Management and Administration*, New York, Palgrave. 3. ed.
- James, Oliver y Lodge, Martin (2003), "The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research", en *Political Studies Review*, Vol. 1 N° 2, pp. 179-193.
- Kettl, Donald F. (2000), *The Global Public Management Revolution: a Report on the Transformation of Governance*, Washington, Brookings Institution Press.
- Larbi, George (2001), "Performance Contracting in Practice: Experience and Lessons from the Water Sector in Ghana", en *Public Management Review*, Vol. 3 N° 3, pp. 305-324.
- May, Peter (1992), "Policy Learning and Failure", en *Journal of Public Policy*, Vol. 12 N° 4, pp. 331-354.
- McCourt, Willy (2001), "Moving the Public Management Debate Forward: a Contingency Approach", en *The Internationalization of Public Management*, W. McCourt y M. Minogue (eds.), Cheltenham, Edward Elgar.
- McCourt, Willy y Foon, Lee Meng (2002), "Malaysia as Model", en *Public Management Review*, Vol. 9 N° 2, pp. 211-229.
- Melkers, Julia (2003), "Incorporating Performance Measures into the Budgeting Process", en *Measuring Performance en Public and Nonprofit Organizations*, Theodore H. Poister (ed.), San Francisco, Jossey-Bass.
- Moynihan, Donald (2008), *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*, Georgetown, Georgetown University Press.
- Nunberg, Barbara (1998), "Quien no oye consejo... Inducción transnacional de la reforma administrativa", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 7 N° 2, pp. 403-430.
- OECD (2007), *Performance Budgeting in OECD Countries*, Paris, OECD Publishing.
- Ospina Bozzi, Sonia (2001), "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano", en *Revista del CLAD Reforma*

- y *Democracia*, N° 19, pp. 89-122.
- Ospina, Sonia; Cunill, Nuria; y Zaltsman, Ariel (2004), "Performance Evaluation, Public Management Improvement and Democratic Accountability: Some Lessons from Latin America", en *Public Management Review*, Vol. 6 N° 2, pp. 229-251.
- Pardo, María del Carmen (2000), "La evaluación gubernamental: prioridad política de 1982 a 1988", en *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, José Luis Méndez (comp.), México, El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ (2010), "Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno", en *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Pollitt, C.; Girre, X.; Lonsdale, J.; Mul, R.; Summa, H.; y Waeriness, M. (1999), *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management Reform in Five Countries*, Oxford, Clarendon Press.
- Pollitt, Christopher (2001), *Integrating Financial Management and Performance Management*, Paris, OECD.
- Pollitt, Christopher y Bouckaert, Geert (2004), *Public Management Reform*, Oxford, Oxford University Press. 2. ed.
- Ramírez Alujas, Álvaro V. (2004), *El proceso de reforma del Estado y modernización de la gestión pública en Chile: lecciones, experiencias y aprendizajes (1990-2003)*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- Rose, Richard (1991), "What is Lesson Drawing?", en *Journal of Public Policy*, Vol. 11 N° 1, pp. 3-30.
- Schick, Allen (1998), "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms", en *World Bank Research Observer*, Vol. 13 N° 1, pp. 123-131.
- \_\_\_\_\_ (2003), "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not", en *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3 N° 2, pp. 71-104.
- SFP (2008), *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal: 2008-2012*, México, Secretaría de la Función Pública.
- \_\_\_\_\_ (2010), "Encuesta Programa Anual de Evaluación", México, Secretaría de la Función Pública, <http://www.funcionpublica.gob.mx/web/>

- doctos/ua/ssfp/uegdg/pae/8\_6\_encuesta\_de\_impacto\_pae\_agosto10.pdf, 12- 2012.
- SHCP (2006), “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, México, <http://www.diputados.gob.mx>, 11-2012.
- \_\_\_\_\_ (2007), “Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal”, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de la Función Pública; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- \_\_\_\_\_ (2008), “Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño”, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de la Función Pública.
- \_\_\_\_\_ (2010), *The Management for Results and their Impact in the Budgetary Policy of Mexico*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- \_\_\_\_\_ (2012), “La experiencia de la implementación del PbR-SED en México”, documento presentado en el Seminario Internacional sobre Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados, organizado por el Centro de Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 3 y 4 de septiembre.
- Stone, Diane (1999), “Learning Lessons and Transferring Policy Across Time, Space and Disciplines”, en *Politics*, Vol. 19 N° 1, pp. 51-59.
- \_\_\_\_\_ (2004), “Transfer Agents and Global Networks in the ‘Transnationalization’ of Policy”, en *Journal of European Public Policy*, Vol. 11 N° 3, pp. 545-566.
- Thompson, George D. (1999), “What Is Wrong with New Zealand’s Service Performance Reporting Model: the Case of Public Museums”, en *Public Management Review*, Vol. 1 N° 4, pp. 511-530.
- Zabaleta, Dionisio (2008), “Una mirada institucional a la política de evaluación del desempeño en México: algunas implicaciones a la luz del paradigma gerencialista”, en *¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano*, Alejandro González (coord.), México, Gestión Social y Cooperación.