



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

Federalismo fiscal, nueva gestión pública y evaluación de resultados

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de
Maestra en Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:
Elvia Ríos Anaya

Dirigido por:
Mtro. Oscar Rangel González

Mtro. Oscar Rangel González
Presidente

Dr. Gerardo Servín Aguillón
Secretario

Dr. Javier Rascado Pérez
Vocal

Dr. Raúl Ruiz Canizales
Suplente

Mtro. Alejandro Pérez Espíndola
Suplente

Centro Universitario, Querétaro, Qro.
Junio 2019



Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales
de Información



Federalismo fiscal, nueva gestión pública y
evaluación de resultados

por

Elvia Ríos Anaya

se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0
Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

Clave RI: DEMAN-132055

RESUMEN

La evaluación del resultado de la aplicación del gasto federalizado del Ramo General 33 (RG33) es un tema vigente en las administraciones públicas estatales en México a partir de los cambios realizados en 2007 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 134. El RG33 es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros prioritarios del desarrollo social tales como la educación, la salud, la infraestructura educativa y básica, la alimentación y la seguridad pública. Las entidades federativas cumplen obligaciones legales específicas en términos de su administración, monitoreo, evaluación, transparencia y rendición de cuentas. Después de casi once años de la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), en 2015 la Auditoría Superior de la Federación (ASF) concluyó que en las entidades federativas la evaluación del gasto federalizado no es un instrumento clave para apoyar el proceso de mejora de la gestión derivado de que sólo se han enfocado en dar cumplimiento a las disposiciones legales. Con el fin de comprender este argumento, en la presente investigación se diseñó una metodología de análisis de las dimensiones sustantivas, estratégicas y gerenciales de los modelos evaluativos que utilizan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la propia ASF para valorar los avances estatales. Los resultados corroboran que el único elemento sustantivo presente en los tres modelos es el marco normativo. Así, se propone la implementación de un modelo evaluativo estatal basado en la cadena de producción de valor público, herramienta de la Gestión para Resultados, en donde los fondos de aportaciones del RG 33 tengan un rol de “insumo” de los programas estatales destinados para el desarrollo social y no de “programa” como se concibe en la Federación. La propuesta sostiene que, en la medida que se asuma la responsabilidad de contar con un modelo evaluativo propio, la información del desempeño que se genere tendrá mayor relevancia para las administraciones estatales.

(Palabras clave: Evaluación del gasto federalizado, Ramo General 33, sistema de monitoreo y evaluación, indicadores, cultura de la evaluación)

SUMMARY

Assessment of the result of the application of federalized expenditure of General Branch 33 (RG33) is a current matter in state public administrations in Mexico since the changes made in 2007 to the Political Constitution of the United Mexican States in its article 134. GR 33 is the budgetary mechanism designed to transfer to states and municipalities resources that enable them to strengthen their response capacity and meet government demands in priority areas of social development such as education, health, educational and basic infrastructure, food and public security. Federal states fulfil specific legal obligations in terms of administration, monitoring, evaluation, transparency and accountability. After almost eleven years of implementation of the Performance Evaluation System (SED), in 2015 the Superior Audit Office of the Federation (ASF) concluded that in the federal states the evaluation of federalized expenditure is not a key instrument to support the process of management improvement derived from the fact that they have only focused on complying with legal provisions. In order to understand this argument, this study designed a methodology for analyzing the substantive, strategic, and managerial dimensions of the evaluation models used by the Ministry of Finance and Public Credit (SHCP), the National Council for the Evaluation of Social Development Policy (CONEVAL), and the ASF itself to evaluate state progress. The results confirm that the only substantive element present in all three models is the normative framework. Thus, it is proposed to implement a state evaluative model based on the public value production chain, a Management for Results tool, in which the GR 33 contribution funds play the role of "input" of state programs destined for social development and not of "program" as it is conceived in the Federation. The proposal argues that, to the extent that it assumes responsibility for having its own evaluation model, the performance information generated will be of greater relevance to state administrations.

(Key words: Evaluation of federalized expenditure, General Branch 33, monitoring and evaluation system, indicators, evaluation culture)

AGRADECIMIENTOS

Gracias a mi esposo Luis Camino por respetar mi pirámide personal; gracias a mi Ana Paula Camino porque con infinita ternura y paciencia me enseñó a ser mamá; gracias a Alberto Camino por enseñarme como se comparte el amor a través de un pensamiento.

Gracias a los tres por su presencia en mi vida.

Gracias a mi papá, Salvador Ríos, por enseñarme a buscar respuestas en los libros.

Gracias a mi mamá, Amelia Anaya, por mostrarme con el ejemplo el poder de la alegría y la generosidad.

Gracias a mis hermanas Laura, Irma, Rita y María del Carmen, y a mis hermanos Salvador, Guillermo y Víctor por siempre cuidarme, protegerme y quererme.

Gracias a mi maestra Francisca Arellano Rosas por enseñarme a leer y a escribir.
Gracias por su paciencia y compromiso.

Gracias a la vida por estos dones, los gozo inmensamente porque me han permitido expresar ideas, sueños, cariño, experiencias, saberes, tristezas, dudas, miedos, enojos y todo lo que soy, pienso y siento.

Gracias a las maestras y los maestros que he tenido en mi vida.

Índice

Introducción	8
Capítulo Primero. Gasto Federalizado del Ramo 33, Nueva Gestión Pública y Evaluación: Marco teórico	11
1.1 Nueva Gestión Pública	13
1.1.1 El entorno de la Nueva Gestión Pública y la Gestión para Resultados	13
1.1.2 Gestión para Resultados en México	21
1.2 Elementos teóricos y conceptuales de la Nueva Gestión Pública y la Gestión para Resultados	23
1.2.1 Concepto de Nueva Gestión Pública	23
1.2.2 Cultura de la evaluación	27
1.2.3 La construcción del concepto de cultura de la evaluación	28
1.2.4 Metodología de Marco Lógico aplicada a programas públicos	32
1.2.5 Planeación estratégica e indicadores de desempeño estratégicos y de gestión	38
1.2.6 Modelo de la Cadena de Producción de Valor Público	40
1.2.7 Concepto de política pública, programa público y programa presupuestario	43
1.2.8 Evaluación	45
1.2.9 Sistemas de monitoreo y evaluación	48
1.2.10 Necesidad de un modelo evaluativo	49
1.2.11 Resistencias para el uso de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones	50
1.3 Federalismo fiscal y evaluación: la importancia del Ramo 33 en las Administraciones Públicas Estatales	54
1.3.1 Federalismo fiscal en México	54
1.3.2 La evaluación del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	57
Capítulo Segundo. El uso de las recomendaciones derivadas de los Informes de Evaluación de los recursos del gasto federalizado del Ramo General 33 ejercidos por las Administraciones Públicas Estatales: identificación de la problemática	65
2.1 El rol de la evaluación como instrumento de mejora para la gestión de los recursos del Ramo General 33	65
2.2 Análisis de los modelos evaluativos de SHCP, CONEVAL y ASF	71
2.2.1 Diagnóstico del avance de Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	72
2.2.2 Iniciativa Presupuesto basado en Resultados/Sistema de Evaluación del Desempeño	74

(PBR/SED) coordinada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

2.2.3 Auditoría Especial del Gasto Federalizado aplicada por la Auditoría Superior de la Federación	75
2.3 Análisis comparativo de los modelos evaluativos que aplican CONEVAL, SHCP y ASF para promover la evaluación en las entidades federativas y su énfasis en el gasto federalizado del RG33	76
2.3.1 Principales resultados del análisis de las dimensiones sustantivas, gerenciales y estratégicas comparativo de los modelos evaluativos de la SHCP, el CONEVAL y la ASF	78
2.4 Análisis de los mandatos legales federales para realización de las evaluaciones del Ramo General 33	82
2.4.1 Marco normativo complementario del marco legal en materia de evaluación	88
2.4.2 Resultados del análisis de las dimensiones sustantivas, gerenciales y estratégicas del marco legal y normativo federal	95
	98
Capítulo Tercero. Estudio de caso: Guía para implementar la evaluación de la aplicación del gasto federalizado del Ramo General 33 en la Administración Pública del Estado de Querétaro	
3.1 Propuesta de contenidos para la Guía para implementar la evaluación de resultados de la aplicación del gasto federalizado del Ramo General 33	100
3.1.1 Índice	100
3.1.2 Presentación	101
3.1.3 Introducción	103
3.1.4 Observaciones para el uso de la Guía	105
3.1.5 Sección I. Importancia de evaluar el gasto federalizado del Ramo General 33 en la Administración Pública Estatal	106
3.1.5.1 La gestión para resultados como marco conceptual de la evaluación del gasto público	106
3.1.5.2 El Ramo 33 en el contexto de las finanzas públicas de las entidades federativas de México	107
3.1.5.3 Las responsabilidades en torno a la evaluación de la aplicación del gasto del RG33	109
3.2 Sección II Diseño del modelo evaluativo del Sistema de Evaluación de Resultados	111
3.2.1 Consideraciones organizacionales	111
3.2.2 Diseño del modelo evaluativo del SER en el contexto de la GPR en la Administración Pública Estatal	114
3.2.2.1 Análisis del avance estatal en la implementación de la GPR con base en SHCP, CONEVAL, ASF e información propia	114

3.2.3 Análisis FODA, definición de estrategia y diseño de modelo evaluativo	121
3.2.3.1 Análisis FODA	122
3.2.3.2 Definición de estrategias basadas en FODA para el SER estatal	123
3.2.3.3 Modelo conceptual de la GPR para Querétaro	125
3.2.4 Sección III. Esquemas de ayuda	131
3.2.4.1 Esquema de ayuda 1: Alcances de las fases/dimensiones del ciclo presupuestario desde la perspectiva del modelo GPR propuesto	131
3.2.4.2 Esquema de ayuda 2: Diseño de programa presupuestario con fuente de financiamiento RG33	132
Capítulo Cuarto. Conclusiones	137
Anexo 1	147
Referencias	156

Introducción

El presente trabajo está inspirado en la necesidad de que los sistemas de evaluación de la gestión pública sean utilizados por las administraciones públicas estatales como una herramienta para tomar mejores decisiones en los ámbitos de la gestión principalmente para la rendición de cuentas y la mejora de los niveles de eficacia y eficiencia del gasto; incrementar los niveles de racionalidad en la planeación y ejecución de las políticas públicas y los programas, así como constituirse en un ejercicio permanente de enseñanza aprendizaje para asegurar que los recursos públicos atienden las necesidades sociales y crean valor público.

También se aborda el tema de la evaluación de los recursos del gasto federalizado del Ramo General 33 (RG33) denominado Aportaciones Generales que por cumplimiento a la normatividad tienen que realizar las entidades federativas. El RG33 tiene una alta importancia para las finanzas estatales así como en los impactos sociales que se esperan obtener a través de la ejecución de su gasto. Dichos recursos se destinan a las prioridades nacionales de la educación, la salud, la alimentación, la infraestructura social básica y educativa, la seguridad pública así como al fortalecimiento financiero, incluyendo las pensiones y deuda pública.

El quehacer de las administraciones públicas en la actualidad debe asumir el compromiso para incrementar la eficacia y la eficiencia de su actuación, y se reconoce que esto difícilmente podrá lograrse sin una base confiable de información social y del desempeño que permita conocer los impactos de la acción gubernamental. Sin embargo esta condición necesaria no será suficiente si no se logra transformar el proceso de toma de decisiones de los servidores públicos para que utilicen los resultados de las evaluaciones para mejorar la gestión.

En México (2007) se implementó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), éste fue diseñado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) con el propósito de medir y valorar objetivamente el desempeño de los programas presupuestarios del Gobierno Federal, y el sustento del mismo incluyó reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LGDFFEM). Adicionalmente la Comisión Nacional de Armonización Contable (CONAC) ha emitido una serie de mecanismos normativos con el fin de reforzar el profundo cambio que representa fortalecer una cultura de la evaluación de la gestión pública orientada bajo estos principios. Teórica y metodológicamente los cambios implementados por la Federación, y que deben asumir las entidades federativas y los municipios, se inspiran en la corriente de la Nueva Gestión Pública (NGP) y la Gestión para Resultados (GPR).

A la par de estos cambios en la Federación, en las entidades federativas y en los municipios se han realizado esfuerzos trascendentes para el diseño y puesta en marcha e institucionalización de sistemas de monitoreo y evaluación valorados por la SHCP y el CONEVAL para conocer de sus avances.

Por otra parte, la ASF llevó a cabo la Auditoría Especial del Sistema de Evaluación de Resultados del Gasto Federalizado y en su Informe de la Cuenta Pública para 2015 concluyó que salvo excepciones,

Los escasos avances que se presentan en las entidades federativas en esta materia buscan más dar cumplimiento a la normativa que utilizar la evaluación como un medio para mejorar la operación y los resultados de los fondos y programas, aspectos en los que subsisten significativas debilidades (Auditoría Superior de la Federación, 2016, p.104).

Además afirmó que “...se determinó que su desarrollo presenta, en general, poco avance. En este sentido, la evaluación prácticamente no ha tenido un rol de apoyo a la mejora de la gestión de estos recursos...” (2016, p.104)

A partir de las conclusiones de la ASF, la inspiración de la presente investigación busca plantear para el estado de Querétaro, como un caso de estudio, una Guía para la implementación de la evaluación del gasto federalizado en el sistema de monitoreo y evaluación de la administración pública estatal privilegiando el objetivo de incrementar el uso de la información que se genera a partir de las evaluaciones del gasto federalizado del RG33 para asegurar su eficacia hacia la mejora de la aplicación del gasto y su orientación para lograr los resultados del desarrollo estatal.

Lo anterior implica que el trinomio planeación-presupuestación-evaluación sean procesos democráticos, técnicamente viables, pertinentes a la realidad social y útiles como brújulas para los administradores públicos que toman decisiones de carácter estratégico y operativo siempre en aras de la creación del valor público.

CAPÍTULO PRIMERO

Gasto Federalizado del Ramo 33, Nueva Gestión Pública y Evaluación: Marco teórico

El SED del gasto federalizado es una herramienta que permite valorar objetivamente el desempeño de los programas públicos, verificando el grado de cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer su impacto social. Enmarcado en las reglas del federalismo fiscal mexicano la evaluación de las aportaciones del RG33 se ha realizado en cumplimiento a los mandatos legales y normativos. Sin embargo, de acuerdo a los resultados emitidos por la ASF, el SED del gasto federalizado en las entidades federativas no está siendo utilizado por las administraciones públicas estatales para mejorar la gestión y presupuestar basado en los resultados. Situación que es analizada, desde una perspectiva teórica, en el presente capítulo de esta investigación.

La hipótesis que se desarrolla considera que en el contexto del federalismo fiscal, en el cual el privilegio de las decisiones del centro sobre los gobiernos estatales y locales es innegable, el SED del gasto federalizado –diseñado para los programas federales para entes públicos federales- establece determinaciones que al aplicarlas en su versión estatal generan información del desempeño que no se incorpora en la toma de decisiones para la mejora de la gestión de los fondos del RG33¹.

En parte esta situación puede explicarse porque el

...llamado gasto descentralizado forma el mayor componente del gasto federal en los estados. Se realiza a través de la transferencia de los recursos a las

¹ En esta investigación únicamente se consideran los fondos de aportaciones que ejerce la administración pública estatal: FASSA, FONE, FAETA, FASP, FAM y FAFEF.

autoridades estatales para su ejercicio en áreas específicas en las cuales se ha llevado a cabo un proceso de descentralización de funciones que previamente ejercía directamente la federación en los estados. (Merino, 2001, p.151)

Por lo anterior, estos recursos se consideran “etiquetados” para un fin específico y la normatividad federal que los arroja refuerza, en la administración pública estatal, el privilegio del cumplimiento a la ley. La conclusión de la ASF ahora abre el espacio para continuar avanzando en esta tarea para que la información del desempeño generada a partir del SED del gasto federalizado se utilice para mejorar la aplicación del gasto del RG33. Para ello, las entidades federativas deberán considerar los criterios definidos por la Federación como puntos de partida e incorporarlos, o complementarlos, en el diseño propio de su sistema estatal de monitoreo y evaluación de resultados.

Derivado de esto, la presente investigación se propone exponer dos puntos básicos, el primero que el SED del gasto federalizado se ha diseñado bajo una lógica de programación presupuestaria federal lo cual ha permeado en la cultura de la evaluación e inhibido acciones estatales que permitan generar información relevante sobre los programas presupuestarios estatales y su desempeño, minimizando la utilidad de esta información para mejorar la gestión estatal, y segundo, que los elementos del modelo evaluativo definidos en el SED influyen en la definición de los elementos mínimos a considerar en la implementación del componente de monitoreo y evaluación para el gasto federalizado en el sistema estatal de evaluación.

Para lograrlo en el presente capítulo se analizan tres aspectos teóricos: la perspectiva de la NGP como una corriente modernizadora que propicia en los gobiernos de América Latina mayor flexibilidad organizacional, la creación de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores, la implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal para incrementar la eficiencia y la eficacia, y la profesionalización (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo,

1998); los sistemas de monitoreo y evaluación de resultados, como herramienta para mejorar los procesos de toma de decisiones de los servidores públicos en ámbitos presupuestales y de gestión; y el Federalismo Fiscal mexicano que implica una definición de competencias para la recaudación de impuestos y el gasto público, éste se concibe como un conjunto de normas en los países federalistas o centralistas para descentralizar la labor fiscal. Se considera una subdisciplina de las finanzas públicas que busca detallar cuáles son las potestades tributarias y las facultades para ejercer el gasto público por parte del gobierno federal, de los gobiernos estatales o locales. Asimismo, se ocupa de la definición de cuál es la distribución de potestades tributarias y de ejercicio del gasto entre el gobierno nacional y gobiernos locales más eficiente (Quevedo, 2013) y el impacto de todas estas consideraciones en el SED.

1.1 Nueva Gestión Pública

1.1.1 El entorno de la Nueva Gestión Pública y la Gestión para Resultados

La NGP es un enfoque teórico que acompaña los profundos cambios en el rol del Estado caracterizados por: la presencia de crisis en las cuales los gobiernos presentan déficits fiscales que los obligaron a endeudarse, al mismo tiempo que deben mejorar la productividad con las subsecuentes presiones de cambio a la estructura de la administración pública y la obligación de incrementar la eficiencia de la política fiscal; la crisis de legitimidad derivadas de la corrupción, ineficacia administrativa, debilidad de las instituciones democráticas, déficit de legalidad de los órganos de la administración pública, insuficiente garantía de derechos humanos; la globalización económica, y la persistencia de la desigualdad y la pobreza (Medina, 2005, pp. 58-63).

La NGP se considera el marco de la GPR, ésta refuerza la lógica gerencial, es decir, de la racionalidad económica que busca conseguir eficacia y eficiencia. Además comparte tres objetivos principales: optimización de los recursos públicos, procesos de producción de bienes y servicios, y medidas para mejorar la

productividad para que sean transparentes, equitativas y controlables. Así como desarrollar mecanismos para mejorar el desempeño y promover la efectividad (Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2007, p.151).

En este contexto puede ubicarse el Consenso de Washington (1990) (Serrano, 2017) el cual consistió en un listado de medidas de política económica que buscaba ser un paradigma único para la economía capitalista el cual serviría para orientar a los gobiernos de los países en desarrollo y a los organismos internacionales –Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM)- a la hora de valorar los avances en materia de ortodoxia económica cuando los primeros pidieran ayuda a los segundos. El Consenso es un listado de diez temas de política económica en los cuales “Washington” está de acuerdo refiriéndose al FMI, BM, el Congreso de los Estados Unidos de América, la Reserva Federal y los altos cargos de la Administración y los grupos de expertos. Estos temas son: disciplina presupuestaria; cambios en las prioridades del gasto público² (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras); reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados; liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés, búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; liberalización comercial; apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; privatizaciones; desregulaciones y garantía de los derechos de propiedad.

En la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, celebrada en la Ciudad de Monterrey, México en el año 2002 (Organización de las Naciones Unidas, 2002) los líderes mundiales mostraron su preocupación en el reconocimiento de que la disminución del volumen de recursos disponibles para alcanzar las metas fijadas en la Declaración del Milenio³ y por lo tanto, surgió

² Nótese que las temáticas del desarrollo consideradas en el Consenso de Washington son acordes con las de sanidad, educación e infraestructura de manera coincidente con las temáticas del RG33.

³ La Declaración del Milenio fue aprobada en la Cumbre del Milenio en septiembre del 2000 en Nueva York, participaron 191 países. La opinión de los líderes mundiales con relación a los retos que el mundo enfrenta logró el establecimiento de

como prioridad la movilización de los recursos financieros, el aprovechamiento de esos recursos y el logro a nivel nacional e internacional de condiciones económicas necesarias para dar cumplimiento a los objetivos de erradicar la pobreza, mejorar las condiciones sociales y los niveles de vida, además de proteger el medio ambiente.

Entre las principales medidas clave que se definen en la Declaración de Monterrey se encuentran las siguientes:

- Movilizar los recursos internos.
- Atraer corrientes financieras internacionales.
- Fomentar el comercio internacional como motor del desarrollo.
- Promover una financiación sostenible de la deuda.
- Adoptar medidas para el alivio de la deuda externa.
- Aumentar la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacional.
- Promover una buena gestión pública en todos los niveles y respetar el estado de derecho.

En ésta última medida se enmarca el origen de la implantación de sistemas de monitoreo y evaluación, como se verá más adelante; la “buena gestión pública” es sinónimo de la “Gestión para Resultados del Desarrollo” (GPRD) en donde la evaluación es indispensable para mejorar la toma de decisiones sobre las asignaciones financieras de las iniciativas públicas y enfrentar los desafíos del desarrollo social.

Asimismo, en la plataforma de la Conferencia de Monterrey se acentúa la importancia de que cada país es el principal responsable de su propio desarrollo

objetivos concretos, que son los siguientes: 1.- Erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2.- Lograr la enseñanza primaria universal, 3.- Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, 4.- Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años, 5.- Mejorar la salud materna, 6.- Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, 7.- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y 8.- Fomentar una alianza mundial para el desarrollo (Organización de las Naciones Unidas, 12 de diciembre de 2018).

económico y social, y “nunca se insistirá suficiente en la importancia de las políticas y estrategias nacionales de desarrollo”, puede leerse en la declaración conjunta.

Entre algunos de los aspectos sobresalientes –que interesan en esta investigación- relativos a la mejora de la gestión, según el texto de la Conferencia, tienen que ver con que se requiere de

la existencia de instituciones democráticas sólidas que sepan responder a las necesidades de la población y el mejoramiento de la infraestructura como la base de un crecimiento económico sostenido, de la eliminación de la pobreza y la creación de puestos de trabajo. (Organización de las Naciones Unidas, 2002)

En el año 2004, en Marrakech (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-Banco Mundial, 1 de noviembre del 2017) se emitió el memorándum de la Segunda Mesa Redonda Internacional sobre la GPRD el cual estableció los principios básicos que constituyeron el punto de partida y el plan de acción que incluyó la creación de una asociación para mejorar las capacidades estadísticas de los estados y la necesidad de sistemas de gestión que ponen los resultados en el centro de la planificación, ejecución y evaluación. Por lo tanto, los países requieren una capacidad más sólida de planificación estratégica, gestión responsable, estadísticas, monitoreo y evaluación. Asimismo, establece que las agencias de desarrollo necesitan mejorar su atención hacia los resultados.

Entre otras medidas contenidas en el memorándum se encuentran: fortalecer la capacidad de planeación estratégica, medir la administración mediante estadísticas e información generada de sistemas de monitoreo y evaluación, mantener el enfoque en los resultados de las organizaciones, alinear los programas de cooperación hacia los resultados que desean los países, definir sus expectativas en términos de contribución y soporte de tal manera que sea posible estimar sus fuerzas y debilidades a través de dichos sistemas.

De una manera destacada, el memorándum hace referencia a la legitimidad de la acción pública, ya que establece la relevancia de que los sistemas de monitoreo y evaluación, además de demostrar progresos, generen evidencias de las aportaciones que los países logran en los términos señalados: disminuir la pobreza y consolidar el crecimiento económico.

Las acciones emprendidas prometen contribuir al cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) mismos que no sólo requieren de mayores recursos financieros (que, derivado de las crisis económicas mundiales, son insuficientes) por parte de los países, sino de que éstos mejoren su aplicación hacia resultados del desarrollo a través de medidas que aseguren su eficacia y eficiencia, siendo una de ellas la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación.

En el año 2005 se celebró el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en París (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-Banco Mundial, 1 de noviembre del 2017) de la cual surgió la Declaración de París, en la que se establecieron seis compromisos específicos relativos con la GPR, ésta tiene una importancia fundamental porque en ella se sientan las bases de la cooperación internacional entre los países socios y los donantes.

El punto 1 de la Declaración establece que,

...estamos resueltos a emprender acciones de largo alcance y que se puedan monitorear con vistas a reformar las formas en las que suministramos y gestionamos la ayuda, mientras esperamos la revisión quinquenal de la ONU de la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (1 de noviembre del 2017)

Bajo el compromiso de “armonizar y alinear la entrega de la ayuda para el desarrollo”, o lograr mayor “eficacia de la ayuda para el desarrollo” los participantes acuerdan, entre otros puntos fomentar el planteamiento de estrategias nacionales de desarrollo y junto con ellas sistemas de monitoreo y evaluación que permitan asegurar que la ayuda comprometida atiende las

prioridades sociales.

Los compromisos de cooperación de la Declaración de París establecen que, en “...un espíritu de mutua rendición de cuentas ... se basan en las enseñanzas de la experiencia... tienen que ser interpretados a la luz de la situación específica de cada país socio”, como se enumera enseguida:

1. Apropiación. Los países socios ejercen una autoridad eficaz sobre sus políticas y estrategias de desarrollo y coordinan acciones de desarrollo.
2. Alineación. Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.
3. Harmonización [sic]. Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.
4. Gestión orientada a resultados⁴. Administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a la consecución de resultados.
5. Mutua rendición de cuentas. Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo.

Los compromisos antes señalados permiten la construcción del concepto de la GPRD, de acuerdo a lo siguiente

la asistencia internacional al desarrollo puede hacerse más eficaz mejorando la apropiación por parte del país, alineando la asistencia con las prioridades del país, armonizando las políticas y los procedimientos de las agencias de desarrollo, y centrando la atención de forma más sistemática al logro de resultados de desarrollo. (1 de noviembre del 2017)

⁴ La gestión orientada a la consecución de resultados significa administrar e implementar la ayuda con vistas a los resultados deseados y utilizar la información para mejorar la toma de decisiones”. En este aspecto los países socios se comprometen a “reforzar los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y los procesos presupuestarios anuales y multianuales” así como “procurar establecer marcos de información y de supervisión orientados a resultados que supervisen el avance de acuerdo con dimensiones clave de las estrategias de desarrollo nacionales y sectoriales y que estos marcos sigan un número de indicadores de fácil gestión, cuyos datos son disponibles sin costes excesivos”. Por parte de los donantes, éstos se comprometen a “vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño de los países socios, ...apoyarse lo más posible en los marcos de evaluación del desempeño... de los países socios, etcétera (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-Banco Mundial, 1 de noviembre del 2017).

El BM agrega al concepto de la GPR las palabras “de Desarrollo” y, para definirla, establece que la GPRD es multidimensional, referida a cómo hacer el desarrollo internacional más eficaz y orientado a resultados así como a herramientas prácticas de gestión del desempeño. Enfatiza la importancia de la medición del desempeño en el desarrollo internacional.

Los principios de la GPRD son:

- Centrar el diálogo en los resultados en todas las fases del proceso de desarrollo.
- Alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados.
- Mantener la medición y la información sencillas.
- Gestionar para, no por resultados.
- Usar la información de resultados para aprender y para la toma de decisiones.

La GPRD es diversa y quienes la practican aprenden haciendo. Tanto los países socios como los donantes han establecido medidas para alinear y armonizar la información que permita la comparabilidad de los avances en el desarrollo.

En América Latina, según el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), se agotó el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones lo que generó, para la mayoría de naciones latinoamericanas, estancamiento y altas tasas de inflación generando para ello reformas que priorizaron la dimensión financiera del Estado, orillando a la apertura comercial y el ajuste fiscal.

Entre los ajustes estructurales se buscó la reducción del tamaño del Estado, sin embargo no se obtuvo el éxito esperado y en una segunda generación de reformas, se buscó reconstruir el aparato estatal bajo el reconocimiento de que es un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social estableciendo las bases para un cambio del papel del Estado. Dicho cambio, como

tendencia estructural, establece que debe orientarse esencialmente hacia el área social⁵, procurando la universalidad de los servicios de salud y educación, y hacia la creación de instrumentos que promuevan el desarrollo económico como garantía de la macroeconomía y condición para la favorecer la inversión privada y el aumento de la competitividad (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998, pp.7-9).

En este entorno, según el CLAD⁶, la reforma gerencial “es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político” (1998, p.9).

El modelo gerencial se inspira en las organizaciones del sector privado que modificaron la forma burocrática-piramidal de la administración flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y aumentando la autonomía de decisión de los gerentes. Dichas transformaciones buscaron pasar “de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos” (1998, p.9).

Si bien la inspiración del sector privado parece ser atractiva para modernizar la administración pública, conviene reconocer que entre las organizaciones públicas y privadas existen profundas diferencias que deben tomarse en cuenta, entre éstas destacan las siguientes: los administradores públicos (llamados “gerentes” en esta perspectiva teórica) deben actuar de conformidad con el interés público y no por el interés del lucro de la empresa privada; el proceso de toma de

⁵ Es relevante considerar que las materias de desarrollo que corresponden al gasto federalizado del RG33, objeto de análisis, son coincidentes con las que señala el Consenso de Washington y el CLAD es decir educación (FONE, FAETA y FAM vertiente infraestructura educativa); salud (FASSA y FAM asistencia social); FAFEF y FAIS para infraestructura e infraestructura social básica. Excepto por el FASP, que son recursos para seguridad pública, las materias enlistadas por el CLAD coinciden con el gasto con el que se integra el RG33.

⁶ El CLAD es un organismo público internacional, de carácter intergubernamental. Se constituyó en 1972 por iniciativa de México, Perú y Venezuela. Su sede está en Caracas de conformidad con la Ley Aprobatoria del Acuerdo Sede entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Su creación fue respaldada por la Asamblea General de las Naciones Unidas con la idea de que su eje de actividad fuera la modernización de las administraciones públicas. Su misión es promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública (Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo, 1998).

decisiones en las organizaciones públicas involucra un número amplio de actores, en especial en un ámbito democrático que fortalece su legitimidad, lo que hace que éste pueda demorarse respecto de las decisiones en el ámbito privado que se restringen a unos pocos participantes y por ende este proceso es más rápido. Con relación al servicio público profesional y meritocrático el cual, según el CLAD, es “condición esencial para que la administración pública gerencial sustituya a la administración pública burocrática” (1998, p.10) ningún país en América Latina completó el modelo burocrático weberiano.

De esta forma resulta evidente que lograr la implementación de esta perspectiva de la NGP y la GPR en los países de la región representa un importante desafío. Para México es necesario dimensionarlo con su diversidad de entidades federativas y municipios y en el contexto de un federalismo fiscal que no es acorde para las realidades sociales, políticas y económicas de los estados ya que fue diseñado para un

México muy distinto al que tenemos ahora, más democrático, abierto a la economía mundial y con gobiernos locales y estatales asumiendo cada vez más funciones a través de procesos de descentralización y de cambio político. Se trata de un sistema que no responde bien a las nuevas condiciones, que muestran síntomas de caducidad. (Merino, 2001, p.145)

1.1.2 Gestión para Resultados en México

El Gobierno mexicano, ha diseñado y emprendido diversas medidas a fin de dar cumplimiento a los compromisos detallados en el contexto internacional, descritos en el apartado anterior. Entre ellos destaca que consolidó cambios normativos –que incluyen modificaciones a CPEUM-; en atención a esto la SHCP definió una estrategia a la que se denominó “Iniciativa Presupuesto basado en Resultados/Sistema de Evaluación del Desempeño PbR/SED”; emitió normas y lineamientos de carácter técnico; promovió diversas modalidades de capacitación, incluyendo las virtuales; transformaciones institucionales y acciones de seguimiento hacia las entidades federativas y los municipios.

La comunicación emitida por la SHCP sobre el concepto de GPR es que se trata de un

modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional, que pone el énfasis en los resultados (en vez de en los procedimientos). Aunque interesa cómo se hacen las cosas cobra mayor relevancia qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, la creación de valor público.(Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 11 de octubre de 2017a)

Sobre el Presupuesto basado en Resultados (PBR) determina que,

se constituye como el instrumento metodológico y el modelo de cultura organizacional cuyo objetivo es que los recursos públicos se asignen prioritariamente a los programas que generan más beneficios a la población y que se corrija el diseño de aquéllos que no están funcionando correctamente. Un presupuesto con enfoque en el logro de resultados consiste en que los órganos públicos establezcan de manera puntual los objetivos que alcanzarán con los recursos que se asignen a sus respectivos programas, y que el grado de consecución de dichos objetivos pueda ser efectivamente confirmado mediante el SED. Éste último, permite la valoración objetiva del desempeño de los programas y las políticas públicas a través del seguimiento y verificación del cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores estratégicos y de gestión para: conocer los resultados del ejercicio de los recursos y el impacto social de los programas, identificar la eficacia, eficiencia, economía y calidad del gasto, y procurar una mayor productividad de los procesos gubernamentales. Lo anterior, con el objeto de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público, y promover una adecuada rendición de cuentas.(11 de octubre de 2017a)

Por otra parte, el CONEVAL tiene como objetivos normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tiene la SHCP y la SFP, 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.

En materia de evaluación, el CONEVAL

es la institución responsable de emitir los lineamientos de evaluación que deberán observar las dependencias y entidades responsables de operar programas sociales a los que hace referencia el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2007. Asimismo tiene a su cargo las evaluaciones de la política y programas de desarrollo social que pueden ser realizadas por la misma entidad o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, a través de los cuales podrá emitir recomendaciones respecto al cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 11 de octubre de 2017b)

1.2 Elementos teóricos y conceptuales de la Nueva Gestión Pública y la Gestión para Resultados

1.2.1 Concepto de Nueva Gestión Pública

Luis F. Aguilar manifiesta que los conceptos de política pública y NGP “han sido recibidos por gobierno, sociedad y academia como instrumentos de conocimiento y gestión útiles para reconstruir la gobernabilidad en aprietos y dar forma a modo de dirigir los asuntos públicos más eficaz y socialmente aceptado” (Aguilar, 2007, p.11).

Considera que la NGP tuvo como objetivo de conocimiento y/o como objetivo práctico generar información, conocimiento y técnicas para mejorar la calidad analítica de la decisión y para mejorar la gestión de las decisiones; resolver el problema de la eficacia directiva de los gobiernos de tal modo que pone en la mesa el concepto de gestión y decisión. Así, afirma el autor que la NGP está relacionada con el arreglo jerárquico-burocrático de la administración pública para lo cual cuestiona su organización y operación presentándose como una disciplina que posee los métodos de reorganización y de trabajo apropiados para

incrementar la eficiencia y mejorar la calidad de la gestión gubernamental. (2007, p.11)

También considera que la NGP ofrece métodos analíticos y organizativos que pueden reconstruir con rapidez la capacidad y eficacia directiva, “la cual no podía rehacerse a menos que se restableciera el equilibrio financiero de la hacienda pública quebrada” (2007, p.11) y por consecuencia asegurara de inmediato la eficiencia económica de toda la actividad de la administración pública.

Finalmente Luis F. Aguilar menciona que en el análisis de la NGP con su espíritu gerencial original, buscó asegurar e incrementar la eficiencia económica de programas, unidades administrativas y personal público mediante la introducción de sistemas de medición y evaluación entre otros instrumentos. Con lo cual se enfatiza la importancia del tema que aborda la presente investigación. (2007, p.13)

Por otro lado,

la NGP propone un enfoque gerencial... dar forma a una estructura administrativa descentralizada y desregulada, que fomente la iniciativa personal y su compromiso con el logro de resultados, para lo cual se otorga al personal la capacidad de decisión y se le responsabiliza del resultado. (2007, p.13)

También afirma que “su tesis central es que la descentralización y la eficiencia son interdependientes, en sentido contrario a la idea que la centralización jerárquica y la reglamentación precisa son las condiciones de la eficiencia”. (2007, p.12)

El concepto de NGP de acuerdo a los autores Edgar Ramírez y Jesús Ramírez está asociado a describir el estudio y la práctica de hacer que las organizaciones públicas y, por extensión, el gobierno, funcionen adecuadamente...” (Ramírez y Ramírez, 2002, p.1)

Asimismo, que la naturaleza de la NGP es la de una

estructura en construcción permanente basada en el pragmatismo, lo que propicia y conforma dificultades para definirla, así como una dinámica permanente de actores dentro del espacio público pero fuera de las organizaciones públicas (actores tan variados como políticos, sociales y económicos) para buscar reformas sobre las estructuras del gobierno. (2002, p.2)

Estos mismos autores consideran que a pesar de la ambigüedad del concepto, la NGP puede considerarse como un proceso de inducción de comportamiento, prácticas y estructuras en construcción permanente que destaca dos argumentos constitutivos que marcan el origen y la tendencia de la NGP (2002, p.4), entre los cuales es posible identificar los siguientes:

- La eficacia y la eficiencia en concordancia con la nueva economía política que implica revisar cuestiones como el tamaño del Estado, intervención y relación con espacios de acción colectiva reconstituidos como el mercado o la sociedad civil.
- Prescribir el modelo de organización-estructuración gubernamental tanto intra como interorganizacional en y ante un espacio público reconfigurado, modificando radicalmente la concepción de las organizaciones públicas. En este argumento se deben considerar variables tales como la estructura organizativa que propicien más autocontrol; cultura empresarial, ética y valores comunes como plataforma de acción y los modelos de personalidad como gerentes públicos, a través de la cual también define una vertiente psicológica.

Los principales elementos de la NGP de acuerdo a estos autores pueden resumirse en el estudio del entorno para reconocer las fuerzas externas a las organizaciones y propone diversos niveles de análisis en donde destaca el interno (sistema institucional y sectorial), el inmediato (sistema político), el regional o nacional y el internacional. Esto implica reconocer la gran influencia que tiene el poder político en la toma de decisiones gubernamentales; la introducción de la figura de gerente público como agente negociador y conciliador de intereses así

como la necesidad de incorporar a otros niveles jerárquicos; debe ser innovadora, prescriptiva, orientada a futuro y a la producción de resultados. (2002, pp. 27-28)

De acuerdo a estos autores desde la NGP "...se pretende transitar de un paradigma burocrático a uno posburocrático... de un viejo enfoque centrado en las normas y la ley a uno nuevo que se oriente a la acción, el contexto y la negociación" (2002, p. 31). Asimismo, se busca influir tanto en la redefinición de las funciones del Estado, acotando su campo de acción a la llamada reforma de Estado y, por otra, encontrar la solución al viejo problema de la eficacia y la eficiencia. Por ello plantean que existen dos pilares para proveer legitimidad; el primero, las prescripciones sobre el tamaño del aparato de gobierno y el comportamiento de los individuos y, el segundo, la teoría de la organización con la que se da soporte a propuestas como autonomía de gestión, evaluación por indicadores de desempeño, desarrollo de liderazgo de gerentes y cultura organizacional entre otras. (2002, pp.33)

Por su parte David Arellano Gault señala que existen principios comunes relativos a la gestión pública. El primero establece que

no existen reglas universales ni recetas para la resolución de problemas públicos, ya que sobre estos actúan múltiples actores, móviles y dinámicos... . Se trata de encontrar la posibilidad de sistematización de la acción pública y ésta... existe siempre y cuando se ataquen problemas particulares, en situaciones específicas, se evalúen y se midan tales situaciones para mejorarlas y se aprenda en la práctica de su instrumentación y mejora (Arellano, 1999, p.210).

Lo anterior, es el marco para que los programas de gobierno se definan con claridad, se comprometan resultados específicos en el tiempo y se evalúen con el fin de tomar decisiones para asegurar el cumplimiento de sus metas y objetivos.

Según este autor, el enfoque de la NGP requiere que las burocracias sean transformadas "...a fin de satisfacer a los usuarios o clientes de los servicios, recuperando... el hecho de que los gobiernos se deben a sus comunidades particulares, más que a lógicas generales... de actuación" (1999, p.211).

Asimismo, el autor considera que la idea de la eficiencia unida a la lógica del mercado sirve para que las agencias gubernamentales ubiquen sus espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones.

1.2.2 Cultura de la evaluación

En el entorno descrito en párrafos anteriores se plasmaron las principales ideas asociadas a la NGP y a la GPR en ellas es evidente que el rol de los servidores públicos tiene una trascendencia crucial en la incorporación de la perspectiva que dicho entorno teórico gerencial representa. Por ello, en esta investigación se plantea que además de los componentes metodológicos, técnicos y normativos debe considerarse, en su propia importancia, el de la cultura de la evaluación.

Se propone que ésta se defina como un complejo de significados asociados a la evaluación de resultados que asimilan y utilizan los servidores públicos para confirmar su identidad, roles y funciones a través de las cuales se asegura su pertenencia a las organizaciones públicas. Dichos significados pueden ser y son reproducidos por los individuos cargando de sentido las decisiones, las actitudes, el lenguaje y las acciones asociadas a la función de evaluación. De aquí la importancia de que la administración pública resignifique las comunicaciones que surgen alrededor de ésta.

La SHCP considera que la GPR es un modelo de cultura organizacional y que para su difusión e impulso ha utilizado principalmente instrumentos legales y normativos; en mucho menor medida se han establecido incentivos⁷ para promover la adopción de los nuevos significados para los servidores públicos,

⁷ Entre los incentivos a los que se refiere este párrafo se podría enumerar la posición que determinada entidad federativa ocupa en el "Informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la implantación del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño" elaborado anualmente por la SHCP y entregado a la Cámara de Diputados.

situación que aporta una nueva perspectiva para comprender la conclusión de la ASF al respecto de que el SED del gasto federalizado ha privilegiado el cumplimiento a la ley respecto del uso de la información del desempeño para mejorar la gestión y los resultados.

A este respecto también es conveniente reflexionar acerca de que las condiciones legales y normativas establecidas para el ejercicio del gasto federalizado son contrarias a los principios de flexibilidad, iniciativa y la autonomía de decisiones que promueve la GPR en el actuar de los servidores públicos estatales responsables del ejercicio de este gasto.

En la presente investigación se sostiene que los principios de la GPR representan un cambio de cultura dentro de las estructuras orgánicas de la administración pública, por ello la propia SCHP la conceptualiza como un modelo de cultura organizacional.

1.2.3 La construcción del concepto de cultura de la evaluación

Asimismo, la definición de cultura de la evaluación que se ha construido en el presente análisis se considera una derivación de la definición de la cultura organizacional, la cultura corporativa y la cultura administrativa. La perspectiva cultural cobra relevancia debido a que la propia SHCP, como ya se mencionó, propone el contexto de la GPR como un

modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. Tiene interés en cómo se realizan las cosas, aunque cobra mayor relevancia en qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, la creación de valor público (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1 de noviembre de 2017).

Para adentrarse al tema de la cultura organizacional, se cita la definición de Stefanova y Lucas publicada por la Revista Internacional de Organizaciones, en ésta los autores realizan una revisión exhaustiva del uso del concepto y la importancia de su aplicación al análisis de las organizaciones. Al respecto afirman

que “la cultura es la característica básica que explica el comportamiento común adquirido por los miembros de una comunidad... la conducta está fuertemente condicionada por el conjunto de normas, valores sociales y conocimientos disponibles en la sociedad dada” (Stefanova y Lucas, 2006, p.66).

Los autores distinguen cuatro elementos: las técnicas, el código simbólico, los modelos de la realidad y el mundo normativo, y consideran que estos elementos, utilizados por la sociología y la antropología, pueden aplicarse a las organizaciones.

Desde la perspectiva institucional la

cultura de la organización se forma sobre la influencia dominante de los valores, actitudes y modos de hacer vinculados por los fundadores. Una vez asimilados estos componentes principales definen el estilo de cada compañía que los directores, colaboradores y sucesores del fundador tratan de fomentar. La cultura se identifica con la forma de ser de la organización, que se manifiesta en las respuestas específicas ante los problemas y oportunidades de gestión con que se enfrenta. (2006, p.72)

Los autores afirman que, como función general, la cultura de la organización no puede ser otra que la de guiar el comportamiento hacia los modos de acción que conviene a la organización y a sus objetivos, en este sentido se destacan las ideas de Edgar Shein, citadas por Lilibeth Pedraza-Álvarez, Kelly Obispo-Salazar, Lina Vásquez-González, Leonardo Gómez-Gómez, quien en 1988

introdujo el concepto de presunciones y creencias, para explicar de forma más amplia el significado que para la organización tiene el concepto de cultura, y la define como... << ...respuestas que ha aprendido el grupo ante sus problemas de subsistencia en su medio externo y antes sus problemas de integración interna>>. (Pedraza, Obispo, Vásquez y Gómez, 2015, pp. 17-19)

La perspectiva culturalista, por su parte, considera que,

cada organización está insertada en un entorno sociocultural específico, que influye en la dinámica cultural interior que la caracteriza. Los miembros de la organización son ciudadanos de sus respectivos países y comunidades, así que los valores y actitudes culturales nacionales o regionales, o estos ligados a la pertenencia a determinadas categorías sociales (clases, etnias, género, etc.) explican en buena parte las actitudes básicas hacia el trabajo y hacia sus compañeros de profesión. (Stefanova y Lucas, 2006, p. 72)

Bajo esta perspectiva se considera que la cultura de las organizaciones es muy diferente de la cultura propia de los países (porque en ella influye la cultura nacional, regional o local). Los autores sugieren utilizar dimensiones como las siguientes: orientada a los procesos o con orientación a los resultados, orientada a la tarea u orientada al empleado, profesional o parroquial (local), sistema abierto o sistema cerrado, controlado estrictamente o con amplitud, y pragmático o normativo.

Por su parte, Pérez y Gándara (Pérez y Gándara, 2001, p.424), en su investigación referido a los altos ejecutivos de las corporaciones transnacionales, hacen un análisis sobre lo que ellas denominan cultura corporativa⁸. La referencia principal la hacen acerca del concepto de que, “toda organización es un proceso concatenado de toma de decisiones” citando a Luhmann, en donde se define que son los miembros de ésta los que “...reproducen y dan continuidad a la organización. El fin último del proceso de toma de decisiones es precisamente la reproducción de la organización...” (2001, p.424)

Así, como proceso concatenado de decisiones tanto la organización pública, interés de la presente investigación, como las grandes corporaciones, construyen una identidad propia, esto significa para las autoras que existe la identificación de una filosofía, principios, valores y normas de la propia corporación, la referencia al

⁸ La conceptualización que hacen las autoras en su trabajo acerca de la cultura corporativa permite encontrar coincidencias con el de cultura organizacional por lo que se considera una acepción más que se suma a la gama referida en este marco conceptual.

respecto está relacionada con lo que se ha denominado cultura corporativa. Considerando que esta perspectiva es

generalmente vista ya sea como un cuerpo de tradiciones aprendidas que gobiernan lo que debe uno saber, pensar y sentir para adquirir los estándares de la membresía, o bien como un conjunto de normas, valores, creencias, saberes y significados compartidos que gobiernan la conducta de los miembros en la corporación. (2001, p. 429)

Finalmente, en la investigación citada se hace una distinción entre la cultura organizacional de las empresas privadas o las asociaciones civiles sin fines de lucro y las organizaciones públicas pues, a diferencia de los grandes corporativos transnacionales, las empresas familiares u otros ámbitos en donde surjan otros tipos de organizaciones, las públicas en particular, forman parte del sistema parcial de lo político y por consecuencia el cambio social que se pretende debe considerarlo. El avance o retroceso que se logre en la materia de la NGP y la GPR se verá reflejado en la identidad de los servidores públicos, por lo que habrá que considerar que no es suficiente contar con la disposición personal al cambio.

Relativo a lo anterior se hace referencia al autor Ishtiaq Jamil quien plantea que la “administración pública, como parte del sistema político nacional, posee rasgos culturales que no son captados por las teorías de la cultura organizacional existentes” (Jamil, 1998, p.61). Este autor, aborda el tema de la cultura organizacional (a la que denomina administrativa) y plantea que la administración pública tiene una relación con la política y su posición en un sistema político más amplio, lo cual permite plantear un agregado de complejidad más al estudio de la cultura organizacional que se manifiesta en ellas. Así, puede asegurarse que dicha característica permea la conformación de los códigos, valores, ideas y creencias que se comparten y que, por lo mismo, no se asemejan a otro tipo de organizaciones. La toma de decisiones en el ámbito público conlleva mayor complejidad que en el ámbito privado.

Asimismo, expone que en la “cultura organizacional” de la administración pública existen tres dimensiones adicionales a las perspectivas tradicionales de ésta: la primera es el papel de los servidores públicos y sus actitudes hacia la conducción política; la segunda presenta las fuentes de poder e influencia en una organización, y la tercera destaca las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos en general (1998, pág.61).

Las aportaciones de Jamil hacen considerar la relevante intervención de los servidores públicos en un proceso de adopción de los principios y conceptos de la GPR al plantear dos polos en términos de “burocracia”; el primero donde se puede hablar de burocratas “clásicos” o “tecnocráticos” y, por la otra, de burócratas “políticos”. Los primeros desconfían de las instituciones políticas como los parlamentos, los partidos y los grupos de presión, se pueden sentir más cómodos en el mundo ordenado y menos conflictivo de una autocracia benevolente que en una democracia acosada por problemas. En tanto los segundos, simpatizan con la concepción pluralista del interés público, su vida cotidiana se caracteriza más por la negociación y la componenda que por seguir reglas y procedimientos ordinarios (1998, pp.67-68).

Finalmente el autor, comparte los resultados de la encuesta de Riggs revelando que “las sociedades en desarrollo con frecuencia carecían de un equilibrio entre las <<instituciones políticas para la formulación de políticas>> y <<las estructuras burocráticas para la aplicación de las políticas>>” (1998, p.71).

Las aportaciones referidas reflejan la trascendencia de la conformación de una cultura organizacional en torno a la evaluación de los resultados y sirven para comprender como los servidores públicos involucrados en los sistemas de monitoreo y evaluación, y finalmente los responsables de decidir en torno a la información del desempeño, conforman sus creencias, ideas e interpretan su responsabilidad en torno a este tema.

1.2.4 Metodología de Marco Lógico aplicada a programas públicos

Como ya se mencionó la GPR utiliza herramientas que prometen atender los problemas de la eficacia y la eficiencia de las administraciones públicas en los contextos de incertidumbre y crisis del Estado. En este marco y para América Latina se ha utilizado la Metodología de Marco Lógico (MML) que es un “método orientado a la solución de problemas específicos” (Aldunate y Córdoba, 2011) y consiste en tres etapas, la primera identifica el problema a resolver con la participación de los involucrados en el mismo; la segunda construye un modelo sistémico que expresa condiciones de causa y efecto para la solución del problema, a través de la elaboración de un árbol de problema y su correspondiente árbol de objetivos, y tercero se construye un instrumento gerencial que registra la estrategia de solución en una matriz de cuatro filas y cuatro columnas denominada Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) (2011, p.8).

El origen de la MML se encuentra vinculado a la atención por parte de las Naciones Unidas para impulsar el desarrollo económico y social en los países con mayor retraso, proporcionando recursos financieros y técnicos con el objetivo de que los gobiernos pudieran realizar iniciativas para mejorar las condiciones. Se crearon Manuales de Preparación de Proyectos para atender la carencia de proyectos para financiar, una vez superada esta etapa; se diseñaron instrumentos para decidir cuáles inversiones eran mejores que otras y se desarrollaron herramientas de evaluación de proyectos; la siguiente fase consistió en constatar aquellos proyectos que parecían muy promisorios en el papel pero que no era fácil implementarlos. Las causas de ello se debían principalmente a la existencia de múltiples objetivos para un programa con actividades que no conducían a su logro; indefinición de responsabilidades y la inexistencia de un adecuado seguimiento y control y, la inexistencia de una base objetiva y consensuada para comparar lo planeado con los resultados.

La MML fue diseñada a mediados de los años 60, desarrollada en Estados Unidos por la empresa Practical Concepts Inc. y, en 1970 la Agencia de los

Estados Unidos para el desarrollo Internacional, comenzó su uso en la planeación de sus proyectos. La metodología se expandió de las agencias para el desarrollo internacional hacia los ámbitos académicos y profesionales de gestión (2011, pp.11-12).

Los autores señalan, en cuanto a sus fundamentos teóricos conceptuales, que se retoman la Teoría General de Sistemas (1950), la Teoría de la Motivación que considera que a medida que se van atendiendo las necesidades básicas se atenúan las urgencias y surgen las de otro tipo tales como las de seguridad y las afectivas para finalmente llegar al ego. En adición a lo anterior Douglas McGregor postula que en una organización, cada persona se ubica en un punto de un continuo que va desde el extremo x hasta el extremo y. Las del extremo x serían renuentes a asumir riesgos, iniciativas o compromisos, prefiriendo trabajar en ambientes bien configurados y normas claras con su motivación por el salario. En el extremo y están las personas que se aburren con la rutina, buscan innovaciones y prefieren las situaciones no estructuradas que le da espacio para su realización personal, en donde sus motivaciones son el reconocimiento en la resolución de problemas para mejorar el trabajo. McGregor piensa que las personas empiezan en el extremo y, y se van desplazando hacia el x, lo que propició el origen de la Gestión por Objetivos. En ésta se sostiene que se puede desarrollar la productividad si se definen los resultados esperados de cada grupo de trabajo y les permite innovar en la manera de alcanzarlos. En contraparte, los resultados deben ser definidos con gran detalle, mediante indicadores objetivos y verificables que son fijados de común acuerdo entre quienes reciben y proveen el producto (2011, p.13).

De acuerdo a Aldunate y Córdoba, la MML recoge lo propuesto por la Escuela Conductual –fijar resultados y dejar actuar- y lo combina con el desglose analítico de objetivos. Dicho desglose es un modelo sistémico de las cadenas causa-efecto que explican la dinámica de una transformación.

El instrumento gerencial que se ha descrito en los párrafos anteriores es de tipo metodológico y consiste en elaborar una MIR, ésta cruza cuatro niveles de objetivos con cuatro ámbitos asociados a la gestión para representar en forma sintética la esencia de la transformación que se espera lograr con el programa o proyecto.

Los cuatro niveles de objetivos en la MIR se identifican como: Fin, Propósito, Componentes y Actividades. El “Fin” describe la contribución del programa para la atención o resolución del problema social, es decir, en un nivel de impacto; el “Propósito” refiere la transformación de una población objetivo respecto de un problema que requiere atención a través de un programa, este objetivo permite conocer los cambios respecto de la situación inicial de dicha población; los “Componentes” son objetivos que describen los bienes y servicios públicos que el programa entrega a la población objetivo para atender o resolver el problema que da origen al programa y los objetivos de “Actividades” definen una secuencia lógica que el programa cumple para entregar dichos bienes y servicios públicos.

Por otra parte, el diseño de la MIR también permite identificar los siguientes ámbitos de la gestión:

- Garantiza la comunicación del programa al describir en lenguaje simple los objetivos de cada nivel y disponer de una columna denominada “Resumen Narrativo” en la cual se describen los objetivos descritos en el párrafo anterior.
- Contribuye a la rendición de cuentas al definir la columna “Indicadores” capaces de reflejar el avance hacia el logro de los objetivos de cada nivel.
- Fomenta la transparencia porque cualquier ciudadano puede verificar el valor obtenido de los indicadores, los cuales se enuncian en la columna denominada “medios de verificación”.

- Incorpora el análisis de riesgos ya que se describen como circunstancias externas a la gestión del programa que pueden incidir en que se logren sus objetivos en la columna identificada como “Supuestos” (2011, p.13).

La figura 1 que expresa la MIR es la siguiente:

Figura 1. Matriz de indicadores para resultados

	OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
FIN	↓	↓	↓	↓
PROPÓSITO	→			
COMPONENTES	→			
ACTIVIDADES	→			

Fuente: (Aldunate y Córdoba, 2011).

Si bien el uso de la MML se enfocó en proyectos la metodología se fue trasladando al ámbito de los programas⁹.

Es importante corroborar que el origen, los principios y elementos que componen la MML dan cumplimiento a algunos de los criterios establecidos en la revisión conceptual y teórica de la NGP y, en particular para la GPR, en donde la MIR constituye la herramienta por excelencia ya que contribuye de manera importante al cumplimiento de los cinco principios de la GPR.

⁹ De acuerdo a Aldunate y Córdoba (2011, p.18) un proyecto es un conjunto de acciones que se realizan bajo un mismo mando, en búsqueda de un objetivo único, no repetitivo y bien definido, cuenta con un presupuesto y un plazo de ejecución determinados así como unidad de mando, un programa está constituido por acciones repetitivas similares que se ofrecen en forma más o menos estándar a un conjunto de personas físicas o jurídicas, con el común interés de ayudarlas a resolver necesidades similares, la diferencia principal es que el objetivo del proyecto se alcanza en algún momento en el tiempo y en los programas el propósito es permanente al menos por un tiempo y su duración puede ser prolongada.

Asimismo, la aplicación de la MML apoya a las organizaciones públicas para que cumplan con los principales elementos que se han detallado para la puesta en marcha de la NGP y la GPR consistentes en mejorar los niveles de eficacia y eficiencia del gasto; incrementar la responsabilidad de los servidores públicos sobre los resultados de los programas y, de manera privilegiada, permite contar con un sistema confiable de medición y apoyo a la evaluación de la gestión.

Otro aspecto de suma importancia que aporta la MML es su capacidad para identificar el entorno de una estrategia de solución o programa ya que su aplicación permite integrar distintas categorías lógicas: una exógena y otra endógena. La primera caracterizada por el contexto político, económico y social en que se inserta la estrategia o programa y, la segunda perteneciente al ámbito de la gestión gerencial, como se presenta en el cuadro 1.

Cuadro 1. Clasificación lógica de objetivos del entorno de un programa público

Ámbito	Preguntas clave	Categorías lógicas	Contenido	Generación de objetivos
Político, económico y social	¿Por qué se realiza el programa?	Fin	Política pública	Exógena
		Propósito	Impacto en la población	
Gerencial	¿Cómo realizar el programa?	Componentes	Productos entregados	Endógena
		Actividades	Acciones emprendidas	

Fuente: (Aldunate y Córdoba, 2011).

Según Aldunate y Córdoba las relaciones lógicas son hipótesis de comportamiento las cuales pueden ocurrir o no, por ello la MML se complementa con otras dimensiones de tipo gerencial. Destaca su aportación al incorporar indicadores que permitan seguir, en forma objetiva, el comportamiento de cada hipótesis de la lógica plasmada en la MIR. Toda la lógica del programa se puede controlar con indicadores y de ahí la importancia de su correcta definición, y su deseable consenso entre los involucrados en la operación y los resultados del mismo (2011, pp.81-83).

Los indicadores tienen las siguientes características: objetividad, susceptible de ser medido, relevancia, aporte valor marginal (información adicional

importante), pertinente y económico¹⁰. Además, la información que se genere para medir el programa debe incluir los ámbitos del desempeño de la eficacia, la eficiencia, la calidad y la economía.

1.2.5 Planeación estratégica e indicadores de desempeño estratégicos y de gestión

La planeación estratégica (PE) es otro de los instrumentos utilizados en el marco de la NGP y la GPR. La PE se concibe como una herramienta imprescindible para la identificación de prioridades, objetivos y asignación de recursos en un contexto de cambios y altas exigencias hacia una gestión comprometida con los resultados (Armijo, 2011, pp. 16-17).

La PE se enfoca en los aspectos del ambiente externo a la institución, es decir, en los usuarios finales a quienes se les entregan los productos principales o estratégicos y los resultados finales o impactos de la intervención institucional. Si bien no existe un modelo exclusivo para el sector público. La planificación operativa determina metas a corto plazo ya que permiten la ejecución de las estrategias, lo que a su vez facilita programar actividades y estimar el presupuesto para llevarlas a cabo (2011, p.17).

La PE debe contar con estándares de calidad o requisitos, al respecto Marianela Armijo aporta para su sistematización algunos pasos básicos: definición de misión, objetivos estratégicos, estrategias y definición de indicadores y metas (2011, p.18).

Los indicadores de desempeño están relacionados directamente con la evaluación de los resultados de las intervenciones públicas, la autora propone la siguiente definición:

¹⁰ En México el CONAC estableció estas características como criterios CREMAA: claridad, relevancia, economía, adecuado y aporte marginal (Diario Oficial de la Federación 16 de mayo de 2013).

Es una herramienta que entrega información cuantitativa respecto al logro o resultado en la provisión de los productos (bienes y/o servicios) de la institución, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos y cualitativos de este logro. Es una expresión que establece una relación entre dos o más variables, la que comparada con periodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño. (2011, p.55)

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) un indicador de desempeño puede definirse como "...medidas que describen cuan bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución" (2011, p. 56)

De acuerdo a la SHCP y CONEVAL un indicador de desempeño es

la expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros (cumplimiento de objetivos y metas establecidas), reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa, monitorear y evaluar sus resultados (Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2010).

Por otra parte, CEPAL propone la distinción entre "tipologías" de indicadores, por una parte los que entregan información de los resultados desde el punto de vista de la actuación pública (ámbito de medición) en la generación de los productos y los define como insumos, procesos o actividades, productos y resultados finales y, por la otra, desde la perspectiva de las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía (dimensiones de la evaluación) (Bonney y Armijo, 2005, p.24).

En la primera tipología que corresponde al ámbito de medición, los indicadores de "insumos" cuantifican los recursos tanto físicos como humanos y/o financieros utilizados en la producción de bienes y servicios. Dan cuenta de la cantidad de recursos necesarios para el logro final de un producto o servicio pero por sí solos no dan cuenta de si se cumple o no el objetivo final; los de "procesos",

miden las actividades vinculadas con la ejecución o forma de trabajo realizada para entregar los bienes y servicios; de “productos”, muestra los bienes y servicios de manera cuantitativa producidos y provistos por un organismo público; de “resultado final” o “impacto” que miden el fin último esperado con la entrega de bienes y servicios y que contribuyen al mejoramiento en las condiciones de la población objetivo (2005, p.27).

La tipología que corresponde a las dimensiones de la evaluación define el concepto de eficacia para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos; la eficiencia informa sobre la productividad de los recursos utilizados; la economía refiere a la administración adecuada de los recursos que se utilizan en la producción de bienes y servicios y calidad, arroja información sobre la oportunidad y la accesibilidad de los usuarios a los bienes y servicios entregados (2005, p.30).

Finalmente de acuerdo a las categorías lógicas que se describen en la MIR y de acuerdo a SHCP y CONEVAL un indicador estratégico es aquel que

mide el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los Pp (programas presupuestarios), contribuye a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos; incluye a los indicadores de fin, propósito y aquellos componentes considerados subsidios, bienes y/o servicios que impactan directamente a la población o área de enfoque e impacta de manera directa en la población o área de enfoque. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2010, p.48)

En tanto que un indicador de gestión

mide el avance y logro en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y/o servicios públicos son generados y entregados e incluye los indicadores de actividades y aquellos de componentes que entregan bienes y/o servicios para ser utilizados por otras instancias. (2010, p.48)

1.2.6 Modelo de la Cadena de Producción de Valor Público

Otra herramienta proveniente de la PE cuyas aplicaciones han sido para la empresa privada y ahora se proponen con el fin de incorporar los principios de la GPR y que, además, está implícita en la MML, y por ende en la definición de indicadores para evaluar, es la cadena de producción de valor (CPV). Ésta, como lo explican Idalberto Chiavenato y Sapiro

Permite comprender cómo una organización crea valor y construye su ventaja competitiva de forma integral con sus diferentes actividades, por lo cual toda operación o actividad de una organización se debería evaluar en términos del valor agregado para el consumidor final. (Chiavenato y Sapiro, 2010, p.19)

El concepto de creación de valor complementa los conceptos de la mejora de la gestión en el sector público. Uno de sus exponentes Mark Moore aporta una idea muy simple para adentrarse a explicar el tema del valor público: “el objeto del trabajo directivo en el sector público es crear valor público¹¹, del mismo modo que el del trabajo directivo del sector privado es crear valor privado”. (Moore, 2006, p.60)

Después de expresar esta idea Moore expone las perspectivas de los directivos públicos que se acercan a establecer cuestiones valiosas, entre éstas se encuentran las siguientes: “el gobierno protege al país de sus enemigos”, “mantiene limpias y seguras las calles”, “educa a los niños” y “aísla a los ciudadanos de numerosos desastres”, como ejemplos. Al mismo tiempo el autor incorpora el tema de los “costes” y la utilización de los recursos públicos por lo que además para que el valor público pueda ser “declarado” por el directivo público tiene que ser demostrado, tanto al coste del consumo privado como con la libertad del mismo a la hora de producir los resultados deseados (2006, p.61). Así, el concepto de valor público cobra una importancia crucial en la implementación de modelos e instrumentos que promueven la GPR pues implica que debe “demostrarse” que los beneficios del gasto público se lograron y además fueron

¹¹ El concepto de “valor público” ha sido objeto de debate dada la ambigüedad del término o los diferentes enfoques que se pueden utilizar. (Hernández, 2015).

reconocidos por la ciudadanía, estos criterios son aplicables al concepto de “resultados” en el marco de análisis de la GPR y corresponde al ámbito de la transparencia y la rendición de cuentas.

El concepto de valor público va unido al concepto macro de la CPV tal como lo expone Daniel Hernández

constituye un instrumento potente para entender y analizar políticas... realiza una poderosa simplificación de su objeto que selecciona, precisa y destaca aspectos que permiten comprenderlo mejor. Se trata de un mapa que selecciona los territorios a explorar y las referencias imprescindibles para no perderse (Hernández, 2015, p.1).

Por su parte Aníbal Jorge Sotelo expone que se trata de un modelo descriptivo que permite expresar las principales estrategias de intervención para la prestación de bienes y servicios públicos que implica mantener una mirada sistémica del accionar gubernamental sobre los problemas públicos. El núcleo del modelo lo constituye la cadena de insumos, productos, resultados e impacto que “permite ordenar la aplicación de herramientas metodológicas propias de los distintos sistemas de gestión de la administración pública. Se pretende que esto vigorice el análisis y la orientación estratégica de las políticas públicas” (Sotelo, 2 de noviembre de 2017).

Sotelo hace una importante aportación respecto al uso del principio ordenador de la cadena de producción de valor público (CPVP) en las políticas públicas, al reconocer que en la administración pública también se realizan otras acciones que por su naturaleza no son susceptibles de describir con el modelo. Por ello el autor refiere a que éste tiene limitantes debido a que no sólo existe una dimensión de “producción” en las organizaciones públicas, también existen “...decisiones que pretenden incidir en el comportamiento de terceros –ciudadanos e instituciones- con el propósito de orientarlos en una dirección determinada”, a lo cual denomina “medidas de política” y se expresan en instrumentos normativos que pueden aplicarse de manera universal, se trata de decisiones que establecen

reglas del juego y rigen el comportamiento del sistema de manera permanente durante su vigencia. También establece esta distinción limitante respecto de la existencia de decisiones que ayudan a instalar o comprender el sentido de la política; colocar en la agenda ciertos temas, construir legitimidad o establecer alianzas estratégicas. Por lo cual, el autor afirma que pueden distinguirse tres dimensiones de política: producción, regulación y orientación. El modelo de la CPVP es muy útil para la dimensión de producción.

El enriquecimiento conceptual del “valor público” propone, para su entendimiento, tres dimensiones: servicios, impactos y confianza. Respecto de los primeros, es decir, los servicios, el valor público se crea a través de la entrega de servicios de alta calidad que generan satisfacción al usuario; relativo a los impactos, se refiere a mejoras en la seguridad o en la reducción de la pobreza (entre otros) esto depende de las acciones de los ciudadanos y de las organizaciones públicas; y acerca de la confianza, ésta se refleja mediante la relación entre los ciudadanos y la autoridad pública. (Conejero, febrero-mayo 2014, p.36)

1.2.7 Concepto de política pública, programa público y programa presupuestario

Según Olga Nirenberg las políticas públicas son “intervenciones que se plantean para transformar realidades frente a las que diversos actores sociales plantean disconformidades”, derivado de este concepto la autora también define una intervención¹² como una actividad que reúne cuatro características: se realiza de manera formal u organizada (programada); responde a necesidades o situaciones problemáticas priorizadas y definidas socialmente que no pueden ser superadas de forma individual; se orienta al cambio, a transformar situaciones insatisfactorias hacia modelos deseables; y aspira a una legitimación pública o social (Nirenberg, 2010, p.3).

¹² El concepto de intervención puede considerarse como un sinónimo de programa.

No es posible identificar un concepto único de programa, según el CLAD (Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2007, p.172) uno de los componentes del proceso de creación de valor lo constituyen los programas de gobierno los cuales relacionan el plan de gobierno con las unidades de acción estratégica y con el presupuesto. Dichos programas los asimila como la “cartera de acciones estratégicas”, dicha estructura de programas, que se convierte posteriormente en el presupuesto por programas, en México se denomina Estructura Programática, ésta corresponde a la asignación clara y precisa de un responsable para cada uno de los resultados esperados, condición de la GPR.

Por otro lado, para un acercamiento más amplio al concepto de presupuesto por programas se hace referencia al autor Gonzalo Martner:

es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc., no son naturalmente sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones. Las cosas que un gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, escuelas, tierras bonificadas, casos tramitados... lo que no queda claro en los sistemas presupuestarios tradicionales es esta relación entre cosas que el gobierno adquiere y las cosas que realiza. (Martner, 1978, p.289)

Otro aspecto de la mayor importancia es que los programas, al igual que las políticas y los proyectos, se formulan y ejecutan para resolver o aliviar problemas críticos por lo que se constituyen como el punto de partida de la evaluación. Tal y como lo expresa Olga Nirenberg “la planificación/ejecución/evaluación es una entidad indivisible conformada por momentos funciones en continua retroalimentación” (Nirenberg, 2001).

Se incluye en este marco teórico el concepto de programa presupuestario debido a que se considera el eslabón que permite la vinculación con el recurso

público asignado para definir la CPVP. Como programa presupuestario en México se le considera a la “Categoría que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del mismo, para el cumplimiento de sus objetivos de metas” (Diario Oficial de la Federación, 25 de abril de 2013).

Los recursos del gasto federalizado del RG33, objeto del análisis de la presente investigación, pertenecen a la categoría de programa presupuestario para la SHCP, por lo que el modelo evaluativo que les aplica atiende a las necesidades de información del desempeño de la Federación, situación que representa para las entidades federativas limitaciones normativas y metodológicas que deben incorporarse en la dimensión estratégica del modelo evaluativo estatal. Los recursos del RG33 son fuentes de financiamiento y no programas presupuestarios para las entidades federativas.

1.2.8 Evaluación

En el marco de la NGP y de la GPR la evaluación tiene un rol crucial. El marco de racionalidad que plantean en la toma de decisiones estratégicas y de gestión por parte los servidores públicos requiere de la medición y por lo tanto de la evaluación de las políticas, programas y proyectos manteniendo un énfasis en el relevante rol de la información de desempeño sobre la eficiencia y eficacia. La eficiencia porque permite conocer los logros respecto de los recursos humanos, materiales y financieros que se utilizan para generarlos y sobre la eficacia porque es la dimensión que se privilegia: lograr resultados para la sociedad. Según Makon la GPR “implica una administración de las organizaciones públicas focalizada en la evaluación de acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno” (Makon, 2000); un estudio de Cunill y Ospina

sugiere que la introducción de la evaluación, como práctica sistemática en el sector público, no sólo ha traído conflictos a la gobernabilidad del Estado, sino que... ha incidido positivamente en el incremento de la participación ciudadana y la

profundización de la democracia representativa. (Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2007, p.158)

Por su parte, Luis F. Aguilar, citado por Cardozo Brum, dice que

la evaluación... ofrece información clave acerca del grado de desempeño real del gobierno (actividades, productos y resultados) y nos ayuda de esta manera a conocer si la actividad de un gobierno es de calidad, eficaz, eficiente, responsable, si produce resultados de valor para la sociedad y...si por ello el gobierno ha sostenido o perdido su legitimidad social. (Cardozo, 2006, p.7)

Asimismo Nirenberg, Brawerman y Ruiz consideran relevante

despegar el sentido de la evaluación del puro control que ejercen unos actores sobre otros, para situarlo en el plano del aprendizaje compartido entre quienes participan de las gestiones de los programas o proyectos de modo que sean capaces de provocar transformaciones necesarias en las situaciones insatisfactorias y en los modos de actuar para su resolución". (Nirenberg, Brawerman y Ruiz 2005, pp. 21-22)

Adicionalmente la NGP y la GPR hacen referencia a la trascendencia de la evaluación dejando claro que la generación de información no es suficiente para el modelo, éste requiere que la información sea utilizada por los servidores públicos en el proceso de toma de decisiones ya sea para mejorar la gestión; como lo plantea el modelo mexicano¹³ para la asignación presupuestal, o como lo plantean algunos autores, para el aprendizaje. En todo caso ninguno de los fines establecidos para la función de evaluación ha sido un camino sencillo de transitar, las resistencias existen y se presentan de diversas formas. En esta investigación se considera que el código de la evaluación es la recomendación, entendiendo por ésta la descripción y emisión de "... un juicio sobre cómo se hacen las cosas, sino

13 La Iniciativa Presupuesto basado en Resultados/Sistema de Evaluación del Desempeño como un modelo de cultura... privilegia, de acuerdo a Nuria Cunill el "modelo presupuesto" que busca mejorar las decisiones de asignación presupuestaria y que coinciden con la corriente hegemónica de modernización de la gestión.

se le agregan recomendaciones emergentes para decidir sobre los cursos de acción y cambiar lo que se detecte como mejorable” (2005, p.36). A continuación se presentan diversos conceptos de evaluación, de acuerdo a Olga Nirenberg ésta es

una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables, sobre las actividades, resultados e impacto de esos proyectos o programas, y formular recomendaciones para tomar decisiones, que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura. (Nirenberg, 2001, p.1)

Asimismo, según Marcela Guzmán la evaluación

corresponden a estudios, exámenes o revisiones técnicas, que haciendo uso de un conjunto de información ordenada y relacionada según un marco metodológico, tienen por finalidad construir valoraciones de aspectos concretos de un ámbito del quehacer de políticas públicas, como un programa, y encontrar factores explicativos a estas valoraciones o juicios evaluativos. (Guzmán, 2007, pp. 13)

Por su parte Miryam Irma Cardozo Brum, aporta la definición siguiente:

es posible considerar a la evaluación como una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada. Se resalta la importancia atribuida a la emisión de un juicio valorativo sobre dicha actividad. (Cardozo, 2006, pp. 43-44)

La misma autora también refiere que para definirla se puede tener una perspectiva “de corte más sociológico y político” refiriéndose a la evaluación “como un proceso social e histórico de construcción de consensos y acuerdos, transformación de las ideas y los conocimientos basado en el diálogo, con enfoque metodológico múltiple, que contribuye a modificar los programas públicos en forma lenta y marginal” (2006, pp. 43-44).

Asimismo, esta perspectiva gerencial, aunada a los cambios de paradigma de la ciencia, permiten “reubicar” a la evaluación en el ciclo del desempeño de los programas y proyectos recolocándola. Así, de ser considerada la “última etapa de un proceso lineal de formulación/implementación donde se miraba hacia atrás y establecía si las acciones ejecutadas habían producido los efectos deseados” (2006, p.44), actualmente se reconoce que el proceso planificación/programación no responde a una racionalidad lineal y que los actores involucrados reinterpretan permanentemente los objetivos buscados y por ende todo el proceso de la gestión social tiene grandes dosis de incertidumbre, la evaluación puede verse como una respuesta a la necesidad de reducir la incertidumbre y por ello conviene introducirla en todas las etapas del ciclo.

1.2.9 Sistemas de monitoreo y evaluación

Dentro del marco conceptual que refiere la GPR “los sistemas de información que permitan monitorear la acción pública, informar a la ciudadanía e identificar el aporte realizado” así como los “sistemas de información que favorezcan la toma de decisiones de los actores que participan en estos procesos” son dos elementos que caracteriza su implementación en la administración pública (Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2007, p.167).

Su importancia radica en que, entre los otros elementos señalados en esta investigación, los sistemas de monitoreo y evaluación (SMYE) articulan el rol que requiere cumplir la GPR: mejorar el desempeño del gobierno en su proceso de creación de valor y de producción de resultados; optimizar el sistema de rendición de cuentas ante la sociedad y la transparencia de su actuación e implantar sistemas de dirección y gestión que promuevan la optimización continua de los servidores públicos (2007, p.168). Asimismo, el CLAD considera que de alcanzarse los resultados estratégicos e impacto cumpliendo con el proceso de

creación de valor público es posible añadir al modelo otros métodos de evaluación como análisis de políticas, evaluaciones intermedias y finales, evaluaciones de impacto para reaccionar, rediseñar, aprender y adaptarse a un nuevo ciclo (2007, pp.175-176).

En este contexto los sistemas de monitoreo y evaluación constituyen una herramienta (entre otras) para la promoción de la GPR en donde la información es la materia prima clave y piedra angular de su implementación. Los conceptos que son necesarios de medir incluyen el desempeño, la demanda social, objetivos y su cuantificación, costos de producción, identificación de impactos y su efectividad, estos sistemas tienen el objetivo de producir información que puede traducirse en conocimiento y utilizarse para la redefinición de la cadena de producción de valor. (2007, p.182).

El establecimiento de un SMyE puede estar inspirado en dos vías, según Nuria Cunill, una de ellas el “modelo presupuesto” que busca mejorar las decisiones de asignación presupuestaria y que coinciden con la corriente hegemónica de modernización de la gestión y la otra, el “modelo planificación” cuyo objetivo se propone mejorar las decisiones políticas de alto gobierno así como la rendición de cuentas, de éstas es posible diseñar modelos híbridos (Cunill, 2009).

De acuerdo con Nirenberg el monitoreo corresponde a “La evaluación que debe llevarse a cabo durante el proceso de implementación de las intervenciones, atravesando todas las etapas o momentos del ciclo” (Nirenberg, 2010, p.14), por lo cual, en estricto sentido, el monitoreo no puede, ni debe separarse de los procesos de evaluación.

1.2.10 Necesidad de un modelo evaluativo

Se considera que el diseño de un SMyE, para asegurar su relevancia, debe ser concebido de acuerdo a las necesidades de la organización pública y para ello ha de definirse “la forma o manera de evaluar diferentes necesidades o

fenómenos sociales” a lo cual Nirenberg, Brawerman y Ruiz denominan el modelo evaluativo (Nirenberg, 2005, p.2). Para ello en primer término se definen como atributos deseables en el modelo evaluativo los siguientes: ser holístico, ser modular, involucrarse en el proceso de gestión en todas sus etapas, incluyendo una cultura organizacional evaluativa, ser flexible, e incorporar las perspectivas de los distintos actores.

Asimismo como un esquema sintetizador de un modelo evaluativo se tienen las precisiones conceptuales de las cuales derivan el marco teórico general y las dimensiones y variables (definiciones conceptuales y operativas); aspectos metodológicos (abordaje metodológico general); técnicas sugeridas e instrumentos; fuentes; actores participantes y cronograma de aplicación y focos; matriz síntesis del modelo evaluativo e instrumento valorativo.

Según los autores “la determinación de las dimensiones de la evaluación es quizá el paso conceptual más definitorio” (2005, p.6) y éstas se dividen en tres:

1. Sustantivas: en la que se definen objetivos que se deben cumplir, bienes y servicios que se deben entregar, poblaciones o áreas de enfoque a atender;
2. Gerenciales e instrumentales: capacitación de recursos humanos, comunicación social, trabajo en equipo, administración, financiamiento, adquisición de equipos e insumos, construcciones y
3. Estratégicas o de atributos: que consisten en integralidad, sinergismo, asociatividad, participación, multidisciplinariedad, multiactorialidad (2005, pág.6).

1.2.11 Resistencias para el uso de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones

De acuerdo a la bibliografía consultada, la conclusión de la ASF que hace referencia al bajo nivel de uso de las recomendaciones de las evaluaciones para mejorar la gestión ha sido documentada por diversos autores y se plantean aquí como puntos de análisis que sirven para comprenderlas en contexto:

Al respecto Olga Nirenberg expone que

La mayor parte de las evaluaciones se llevan a cabo para cumplir requisitos de responsabilidad establecidos por las instancias que apoyan política y/o financieramente las intervenciones... en general las evaluaciones se hacen para determinar si se han alcanzado los objetivos y si los recursos se han usado en forma adecuada. Las evaluaciones que se llevan a cabo para aprender lecciones que sirvan para mejorar los esfuerzos hacia el desarrollo de capacidades en torno a procesos en turno o futuro.... son pocas... (Nirenberg, 2010, p.7)

Sobre el bajo nivel de uso de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones afirma que

La resistencia a la evaluación, así como las dificultades para incorporar las recomendaciones evaluativas en la gestión, tienen que ver con la tensión existente entre la propensión al cambio y los impulsos por mantener la estabilidad de las cosas que nos rodean y la manera en que ellas funcionan. (2010, p.7)

Adicionalmente explica que “el propio proceso evaluativo implica transformación”, reconoce que a veces las recomendaciones no son políticamente viables aunque técnicamente fundamentadas.

Otro aspecto señalado por la autora tiene que ver con la necesidad de reconocer que las recomendaciones tienen su origen en el error, lo que implica la idea de que todo tiene que volver a hacerse relativo al programa o proyecto evaluado (Nirenberg, 2001, pp.5-7).

Para Guillermo Cejudo “Existe una larga serie de obstáculos para convertir los resultados de una evaluación en acciones de mejora en los programas de gobierno” (Cejudo y Maldonado, 2011, p.13).

El autor, citando a Scott Biley, expone que existen dos factores que obstaculizan la utilización de las evaluaciones, el primero tiene que ver con la forma en que la evaluación es realizada y a la cual le denomina características de la evaluación y, el segundo está asociado a factores dentro de la organización

donde los hallazgos han de ser utilizados, es decir, características del espacio organizacional.

Para el caso mexicano, dado que existe el SED, dice Guillermo Cejudo que es necesario asegurar los siguientes aspectos para promover el mayor uso de las recomendaciones en términos de las características de la evaluación:

- Calidad de la evaluación, implica lograr solidez técnica y metodológica del evaluador así como arrojar hallazgos pertinentes conectados a la lógica causal de la política pública y no solo aludir a aspectos secundarios que no son relevantes para los propósitos de la política pública;
- Factibilidad, refiere la necesidad de que las recomendaciones alerten sobre la importancia de que una política pública se haga cargo de inevitables desafíos políticos, administrativos, presupuestales y legales si todo ello es no viable solo serán buenas ideas;
- Claridad y precisión en las recomendaciones, las recomendaciones sólo serán útiles cuando logran ser específicas al programa, puntuales y con instrumentos que podrían utilizarse.
- Claridad en señalar a los responsables de atender las recomendaciones.

Con respecto a las características del espacio organizacional, se considera que las organizaciones públicas deben tener la capacidad de atender las recomendaciones, es decir que se logre internalizar que la evaluación es un proceso que forma parte de la gestión y no sólo un tema de cumplimiento de una obligación, es decir, se requieren organizaciones públicas con una cultura de la evaluación que sí promuevan el uso de las evaluaciones, lo que en primer lugar requiere revertir la lógica del control; la organización debe tener capacidad de realizar cambios en los programas¹⁴; no siempre los operadores de los programas

¹⁴ A partir de la afirmación de Guillermo Cejudo acerca de que las "...las organizaciones a cargo de la implementación de las acciones de mejora deben contar la capacidad de realizar los cambios en los programas. Este es quizá uno de los principales cuellos de botella en el proceso de utilización de las evaluaciones: puede ser que exista voluntad de realizar

están en posición de decidir y actuar para responder de las recomendaciones de las evaluaciones, asimismo se requiere que las normas y las prácticas que estructuran el funcionamiento del sistema de evaluación estén articuladas con el sistema de rendición de cuentas: transparencia y acceso a la información, contabilidad gubernamental y control del gasto, control interno y fiscalización (Cejudo y Maldonado, 2011, pp.18-20).

Guillermo Cejudo expone que “los funcionarios encargados de los programas hicieron alusión a las dificultades de tener que lidiar con mandatos encontrados, reglas confusas y controles inconexos cuando tienen que informar, explicar o rendir cuentas a CONEVAL, a Función Pública, a la Secretaría de Hacienda o a la Auditoría Superior de la Federación. Se trata, desde luego, de un desafío que rebasa al sistema de evaluación, pero que está detrás de muchos de los obstáculos para la utilización efectiva de los hallazgos de las evaluaciones” (Cejudo y Maldonado, 2011, p.20).

Por su parte Nuria Cunill asevera que a pesar de los avances hay mucho camino que recorrer en materia de evaluación y considera que la mayoría de ellos no son de orden técnico. Afirma que aluden más bien a cuestiones de gobernanza de los sistemas, donde articulación, negociación, formación colaborativa de políticas entre actores (es decir asuntos de índole político) afectan a la calidad gubernativa de los SMyE (Cunill, 2009).

Myriam Irma Cardozo señala que si bien el método es un asunto clave en la evaluación las dimensiones contextuales también lo son. Propone observar a las

las adecuaciones sugeridas por los evaluadores, pero no siempre existe la concurrencia de capacidad de decisión –que los operadores del programa puedan efectivamente definir las características del diseño o las reglas de ejecución del programa a su cargo–, capacidad administrativa – que la organización o el conjunto de organizaciones a cargo de implementar el programa cuente con el personal, los procesos y los instrumentos de gestión necesarios para realizar las mejoras propuestas en las evaluaciones– y disponibilidad presupuestal –que se cuente con los recursos financieros para asumir los costos asociados a las recomendaciones de mejora y para hacerlos sostenibles en el tiempo. La ausencia de uno de estos tres atributos dificultará que, pese a la intención de hacerlo, las oficinas de operación de los programas puedan realizar las acciones derivadas de las evaluaciones.” (Cejudo y Maldonado, 2011, p.19), considérese que las características de los fondos del Ramo 33 están determinadas por la Ley de Coordinación Fiscal y la metodología deberá atender a la LGCG para la Federación y que las entidades federativas, por normatividad deben apegarse a los tipos de evaluación que estipula CONEVAL, lo cual restringe la capacidad de introducir cambios que se deriven de la evaluación del gasto federalizado.

administraciones públicas como redes de organizaciones en que los factores políticos, culturales, de estructuración y de funcionamiento afectan el desarrollo evaluativo. Dos factores importantes están representados por "...la complejización de la acción pública y las dificultades del aparato estatal para justificarse...". La autora, citando a Chanut, quien fuera miembro del Consejo Nacional de Evaluación en Francia, expone la importancia de la dimensión organizacional en los procesos de evaluación, sobre éste menciona que: a) las organizaciones se mueven en un mundo de restricciones que afectan la evaluación tales como diferencias entre la lógica del conocimiento social y la burocrática dirigida a la acción, oportunidad, falta de acceso a la información, experiencia de evaluadores, procedimientos impuestos, presupuestos asignados; b) la evaluación no ha conseguido aclarar los problemas y confusiones que disminuyen la eficacia organizacional, en este orden de ideas se ubica la credibilidad de los evaluadores, obsolescencia de los programas y débil capitalización de experiencias; se descuida la evaluación de impacto; asimismo considera que una mayor atención a los problemas organizacionales aumenta la credibilidad y la eficacia de la evaluación. La misma autora, citando a Hespel, expone que "la consolidación de la evaluación dependerá estrechamente de los medios y competencias concretamente aplicados y de la manera como los actores se apropien de sus enseñanzas" (Cardozo, 2006, p.59).

1.3 Federalismo fiscal y evaluación: la importancia del Ramo General 33 en las Administraciones Públicas Estatales

Otro aspecto de relevancia para analizar las razones del bajo nivel de uso de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones del RG33 realizadas por parte de las administraciones estatales está en las características normativas de dichos recursos. El artículo 25 de la LCF Artículo 25, establece que

Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la

Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley

Este mandato incluye la obligatoriedad de las administraciones estatales para cumplir con la evaluación de los resultados de este gasto bajo la normativa del SED. Lo anterior implica que existen variables predefinidas, por la etiqueta del RG33 y por el propio Federalismo, que influyen en la determinación de las dimensiones sustantivas, estratégicas y gerenciales del modelo evaluativo local. Lo anterior implica que el SMyE debe considerar criterios legales y normativos inamovibles y al mismo tiempo cumplir los atributos deseables de ser holístico, ser modular, atender todas las etapas de la gestión, promover una cultura evaluativa, ser flexible e involucrar la perspectiva de los diversos actores.

1.3.1 Federalismo fiscal en México

El federalismo puede entenderse en dos dimensiones, la primera como corriente de pensamiento y, la segunda como forma de gobierno. Como la primera es considerado una doctrina global consecuencia de la afirmación de la soberanía nacional con la Revolución francesa y busca superar las limitaciones derivadas de la diversidad frente al deseo de la unidad nacional y, como forma de gobierno, (Medina, 5 de octubre de 2017, p.1) requiere de un acuerdo o pacto que permita la coexistencia de dos soberanías, la de la federación y de los estados federados. En ésta los segundos ceden el monopolio de la defensa frente al exterior y sobre las relaciones exteriores, pudiendo existir muchas otras cesiones que deben acordarse en el pacto federal.

El federalismo como forma de gobierno requiere de la instauración tripartita de poderes tanto en el ámbito federal como local, por ello se organizan a imagen y semejanza con la clara distinción de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial integrada en sus Constituciones locales (2017).

Según Beatriz Maldonado “El federalismo proviene de la palabra foedus que significa unión y requiere de la llamada duplicidad orgánica a partir del cual se tienen dos ordenamientos jurídicos dentro del Estado: uno federal que corresponde a todo el territorio y otro u otros” (Maldonado, 17 de noviembre de 2018, p.811).

El reparto de dichas atribuciones constituye la llamada distribución de competencias que se requiere para la estructura y funcionamiento del sistema federal que instituya el reparto competencial en la Constitución. También es considerado como “un sistema de organización estatal, en virtud del cual coexisten dos niveles de gobierno y cuyas atribuciones quedan señaladas en la Constitución” (17 de noviembre de 2018, p.812).

De acuerdo a Iván H. Pliego, “El proceso histórico del establecimiento del federalismo como sistema de organización jurídico-administrativa de la República Mexicana, ha significado en los hechos una centralización del poder político y del desarrollo económico en un entorno federal” (Pliego, febrero de 2010, p.23).

Por otra parte,

El federalismo fiscal tiene el objetivo de entender y definir qué instrumentos y funciones recaudatorias son más conveniente centralizar y cuáles es mejor poner en esferas descentralizadas del gobierno, por lo tanto, implica una definición de competencias entre los diferentes niveles de la administración federal para llevar a cabo la recaudación de impuestos y el gasto público (Febrero 2010, p.2).

Es un conjunto de normas utilizado por los países federalistas que intentan descentralizar la labor fiscal originando una dicotomía conceptual y administrativa que provoca confusión (2010, p.2).

Gustavo Merino, por su parte, considera que el sistema fiscal vigente en México corresponde a una realidad muy distinta de cuando fue diseñado, en un entorno económico abierto y con gobiernos estatales y locales asumiendo más funciones a través de procesos de descentralización considera que el sistema “no

responde bien a las nuevas condiciones, que muestra síntomas de caducidad” (Merino, 2001, p.145).

Con respecto a la distribución de funciones de gasto –por ser interés de esta investigación el gasto federalizado del RG33- el autor describe que el Gobierno Federal se involucra en un mayor número de funciones que las sugeridas por la literatura económica, y que si bien los poderes están contemplados en la Constitución las funciones de gasto no están claramente definidas. Asimismo, expone que existe una cultura arraigada en México de pedir al Ejecutivo que resuelva problemas de índole local que, a su vez, refuerza la hegemonía federal. Además este esquema se replica de los estados hacia los municipios (2001, p.149).

Algunas de las consecuencias de la falta de claridad en la asignación de potestades impacta la efectividad del gasto y la prestación de servicios públicos. Así, el autor afirma que:

Las políticas públicas no se definen, ni los servicios públicos... se prestan, por quien tiene mejor información sobre las preferencias y necesidades locales... Asimismo se vuelve más difícil atribuir responsabilidades por el desempeño en la prestación de los servicios entre las autoridades relevantes... Adicionalmente, se vuelve más compleja la definición de políticas y la planeación...” (2001, p.149)¹⁵

1.3.2 La evaluación del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios

De acuerdo al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2006, p.5) como antecedentes del RG33 se tiene la integración de programas y recursos que se ejercían a través del Ramo

¹⁵ Cabe señalar que en el tema de la evaluación del gasto federalizado también se presentan estas confusiones de roles ya que si bien el artículo 134 mandata la evaluación de los recursos para la Federación y los estados, no lo hace para los municipios. El SED federal norma la evaluación sobre los programas federales, lo que incluye a los fondos del RG33 definidos como programas presupuestarios para la Federación; al mismo tiempo, en la interpretación de la ASF, las entidades federativas están obligadas a evaluar los fondos apegados al SED federal y utilizar las recomendaciones –que surgen de la lógica federal- para la mejora de la gestión estatal.

12, 25 y 26. Lo anterior derivado de una serie de reformas y acciones con el fin de descentralizar las responsabilidades y los recursos humanos y materiales a las entidades federativas y municipios.

Dicha integración, de acuerdo al CEFPE, surgió de los siguientes hechos: la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (1992) para instrumentar la política social del Gobierno Federal y coordinar acciones que convinieran con los gobiernos estatales y locales para superar condiciones de marginación y pobreza, lo que se realizaba con el Ramo 26, denominado Solidaridad y Desarrollo Regional; de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992) por parte del Ejecutivo Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, para lo que se creó el Ramo 25 denominado Aportaciones para Educación Básica en los Estados y dotar a las entidades federativas de recursos para el proceso de descentralización del sector educativo y, en materia de salud, el hecho más relevante es la publicación del decreto presidencial que establece la integración y objetivos del Consejo Nacional de Salud (1995) como instancia de coordinación para la programación, presupuestación y evaluación de la salud pública. El Ramo 26 cambió su denominación a Superación de la pobreza (1996) y hasta 1997 la orientación del gasto se daba a través de dos fondos (mismos que desaparecieron en 1998): Fondo de Desarrollo Social Municipal, destinado a obras de atención a la pobreza con impacto municipal a través de servicios básicos, agua potable, alcantarillado, drenaje, electrificación, infraestructura, educación básica, salud, caminos rurales, vivienda, abasto, proyectos productivos y proyectos de desarrollo municipal y el Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo, que financiaba la construcción de obras en proceso, acciones prioritarias del desarrollo de los Estados; constitución, asistencia y capacitación a empresas regionales, apoyos a grupos sociales en diversas actividades productivas; acciones de vivienda; y para proyectos de desarrollo comunitario orientados a mujeres en condiciones de pobreza. Los programas de este Fondo eran: Empleo Temporal; Crédito a la Palabra; Empresas Sociales y Cajas de Ahorro; Atención a Zonas Áridas; Jornaleros Agrícolas;

Apoyos a Mujeres y Servicio Social. En 1998 se establece el Ramo 26 como Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza lo cual lo llevó a reestructurarse en cuatro fondos: Fondo para el Desarrollo Productivo (empleo temporal, crédito, promoción de proyectos productivos); Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable (planeación y desarrollo de proyectos regionales y microregionales); Fondo para la Atención de Grupos Prioritarios (inequidad, marginación o vulnerables –jornaleros, ixtleros, tercera edad y maestros jubilados” y el Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario (proyectos productivos y promoción de cultura de corresponsabilidad).

El proceso de descentralización del gasto público federal tuvo su origen a finales de 1997 derivado de la inclusión del Capítulo V a la LCF esto se tradujo en la creación de la figura Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, lo cual a su vez dio origen a la creación del RG33, incorporado al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1998. La propuesta original del Ejecutivo sólo consideraba tres fondos: educación básica, servicios de salud y el de infraestructura social municipal.

Durante las deliberaciones de la Comisión Dictaminadora se modificó la denominación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal por la de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y se integraron dos fondos; uno destinado a los estados y otro a los municipios. Asimismo, se aprobó la creación de dos fondos adicionales destinados a la satisfacción de necesidades municipales y del Distrito Federal dando origen al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal y el Fondo de Aportaciones Múltiples. Al fondo para educación básica se incorporaron recursos y facultades con el fin de apoyar e impulsar la educación normal de los Estado de la Federación, denominándose Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal. Por lo tanto originalmente el RG33 se constituyó por cinco fondos: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la

Infraestructura Social (FAIS) que se divide en dos: Fondo para la Infraestructura Social Estatal y Fondo para la Infraestructura Social Municipal; Fondo de Aportaciones de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) y Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

A partir del ejercicio presupuestal 1999 al RG33 se incorporaron dos fondos más el de Educación Tecnológica y de Adultos y el de Seguridad Pública por lo que actualmente se encuentra conformado por siete fondos: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que se divide en dos: Fondo para la Infraestructura Social Estatal y Fondo para la Infraestructura Social Municipal; Fondo de Aportaciones de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) y Fondo de Aportaciones Múltiples que se dividió en tres: Fondo para la Asistencia Social, Fondo para Infraestructura Educativa Básica y Fondo para Infraestructura Educativa Superior; Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

Según el CEFP

Con la creación del RG33 se dotó a las Entidades Federativas y Municipios de mayor certeza jurídica y certidumbre en la disponibilidad de los recursos, y más responsabilidades sobre el uso y vigilancia de los mismos. De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), los siete fondos que conforman actualmente el RG33, se asignan, distribuyen y aplican para cubrir las necesidades sociales relacionadas con la educación, salud, infraestructura social, seguridad pública y otras. Estos recursos son transferencias etiquetadas que sólo pueden emplearse para los fines que señala la LCF” (2006, p.11).

En torno a la obligación de la evaluación de los recursos federales la LCF fue reformada el 1º de octubre de 2007, esta reforma prescribe que el control, la evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales se realizará como sigue: en cuanto a la fiscalización de las cuentas públicas de las entidades, municipios y demarcaciones del Distrito Federal, será efectuada por el Poder

Legislativo local que corresponde por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda u órgano equivalente conforme a lo que establezcan sus propias leyes con el fin de verificar que se aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en la Ley.

Asimismo, esta reforma hace alusión a que el ejercicio de estos recursos queda sujeto a la evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 110 de la LFPRH. Estableciendo que los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, por instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejerzan, designadas por las entidades, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales, los resultados de las evaluaciones deberán informarse de acuerdo a la LCF.

La reforma del 24 de junio de 2009 de la LCF estipula que las aportaciones con cargo al FAM que reciban los Estados de la Federación y el Distrito Federal se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel. (Diario Oficial de la Federación, 24 de junio de 2009). En 2013 se establece en la LCF, artículo 41, que las aportaciones federales del FAM se destinarán en un 46% al otorgamiento de desayunos escolares; apoyos alimentarios y de asistencia social a través de instituciones públicas, con base en lo señalado en la Ley de Asistencia Social y el 54% restante a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel (Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 2016).

La LCF vuelve a ser reformada el 9 de diciembre de 2013 para la creación del FONE (antes el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal)

con éste se apoya a los estados y al Distrito Federal con recursos económicos complementarios para ejercer las atribuciones, en materia de educación básica y normal, que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente en la Ley General de Educación (LGE).

También establece que la Federación apoyará a los estados con los recursos necesarios para cubrir el pago de servicios personales correspondiente al personal que ocupa las plazas transferidas a los estados, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992 y los convenios que de conformidad con el mismo fueron formalizados con los Estados, que se encuentren registradas por la Secretaría de Educación Pública (SEP), previa validación de la SHCP, en el Sistema de Información y Gestión Educativa a que se refiere el artículo 12, fracción X, de la LGE. Asimismo, el registro en el Sistema podrá incluir plazas del personal docente que no es de jornada, de acuerdo a la asignación de horas correspondiente.

En el caso del Distrito Federal, el FONE incluirá los recursos correspondientes a las plazas federales que sean transferidas a éste, mediante el convenio de descentralización correspondiente y registradas en el Sistema a que se refiere el párrafo anterior.

Asimismo, el FONE incluirá recursos para apoyar a las entidades federativas a cubrir gastos de operación relacionados exclusivamente con las atribuciones a que se refiere el párrafo primero del artículo 12.

En esta reforma se prescribe que la SEP establecerá un sistema de administración de nómina, para realizar los pagos de servicios personales. Para ello la Secretaría de Educación y de Hacienda emitirán las disposiciones que deberán observar las entidades federativas para registrar cada nómina. El Sistema de Administración de Nómina deberá registrar al menos el nivel, tipo y modalidad educativa y la clave del centro de trabajo que corresponda. (Diario Oficial de la Federación, 9 de diciembre de 2013)

En su reforma del 18 de julio de 2016 la LCF establece en el artículo 49 fracción V que

El ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la evaluación del desempeño en términos del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la presente Ley, incluyendo, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de la entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Para efectos de la evaluación a que se refiere el párrafo anterior, se transferirá hasta el 0.05 por ciento de los recursos de los fondos de aportaciones federales 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, al mecanismo que para tal efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos a que se refiere este Capítulo, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales, en los términos de las leyes federales aplicables (Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 2016).

En el marco anterior, el RG33 corresponde a

Las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o RG33 es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de: educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero, seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social y de infraestructura educativa. Con tales recursos, la Federación apoya a los gobiernos locales que deben atender las necesidades de su población; buscando además, fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las

regiones que conforman. Estas Aportaciones Federales se distribuyen a las entidades federativas con base a lo establecido en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), artículos 25 a 51. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 15 de octubre de 2018).

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2017 se reconoce que:

el segundo componente en importancia, en términos de su cuantía, es el RG33 Aportaciones Federales, con un monto de recursos estimado que asciende a 701 mil 822.8 mdp, representando 42.9 por ciento del Gasto Federalizado. Este Ramo pertenece al Gasto Programable y sus recursos se destinan a subsanar los rezagos y necesidades que observan las entidades federativas y municipios en las materias antes señaladas por lo que su asignación debe cumplirse independientemente de la evolución de la recaudación o de cualquier otra variable. (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 17 de noviembre de 2018, p.3)

Dicho concepto debe ser leído desde lo que mandatan las reformas tanto de la CPEUM como de las leyes secundarias en materia de coordinación fiscal, de acuerdo a la LFPRH y la LGDS la evaluación se refiere al

impacto social debe permitir medir los efectos que un programa puede tener sobre su población beneficiaria y conocer si dichos efectos son en realidad atribuibles a su intervención. El principal reto de una evaluación de impacto es determinar que habría pasado con los beneficiarios si el programa no hubiera existido y aportar información a los ciudadanos sobre la efectividad de los programas a los cuales se destina un presupuesto público. (Auditoría Superior de la Federación, 2016, p.78)

CAPÍTULO SEGUNDO

El uso de las recomendaciones derivadas de los Informes de Evaluación de los recursos del gasto federalizado del Ramo General 33 ejercidos por las Administraciones Públicas Estatales: identificación de la problemática.

2.1 El rol de la evaluación como instrumento de mejora para la gestión de los recursos del Ramo General 33

Se ha planteado como problemática para ser analizada en la presente investigación el hecho de que según el Informe de la Cuenta Pública 2015, emitido por la ASF, las recomendaciones derivadas de las evaluaciones realizadas al gasto federalizado por parte de las administraciones públicas estatales no están siendo utilizadas para mejorar la gestión. Estos resultados tienen su origen en la realización de la Auditoría Especial del Gasto Federalizado en la que fueron auditadas la SHCP, CONEVAL, las dependencias coordinadoras de los fondos¹⁶ y las 32 entidades federativas.

Si bien la conclusión puede resultar reveladora y fuente de preocupación para la gestión pública, como se expuso en el capítulo anterior, el bajo nivel de uso de la información generada a través de las evaluaciones es un tema documentado por los expertos en materia de evaluación.

Tal como se desarrolló en el Capítulo I diversos autores coinciden en señalar las causas que inhiben el uso de las recomendaciones. Para fines de esta investigación, en inspiración de Olga Nirenberg, se definieron tres grupos:

1. Políticas: en donde se identifica que aunque las recomendaciones sean técnicamente posibles su la viabilidad política es baja o nula.

¹⁶ Las coordinadoras de los fondos están referidas en los "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". (Diario Oficial de la Federación, 25 de abril de 2013)

2. Organizacionales: causas relacionadas con la dinámica de las organizaciones públicas que tienen que ver con la cultura de la evaluación y sus capacidades técnicas, por ejemplo la dificultad de aceptar errores, de transformar lo que se ha venido haciendo o simplemente resistencias al cambio, y las
3. Metodológicas: relacionadas con los aspectos sustantivos, gerenciales o estratégicos inherentes a cualquier modelo evaluativo.

Esta clasificación tiene un objetivo ilustrativo, se considera que la complejidad de la gestión pública no permite, en la realidad, “separar” las causas. Por ello en el cuadro 2 “Causas del no uso de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones” se muestran los tres grupos de causas y se propone observarlas como elementos constitutivos de la cultura de la evaluación en la administración pública estatal:

Cuadro 2. Causas del no uso de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones		
Políticas	Organizacionales	Metodológicas
Recomendaciones no son políticamente viables aunque técnicamente fundamentadas.	Tensión existente entre la propensión al cambio y los impulsos por mantener la estabilidad de las cosas que nos rodean y funcionan en la organización pública.	Las evaluaciones se hacen para determinar si se han cumplido los objetivos y gastado correctamente el dinero no como medios de aprendizaje.
Asuntos de orden político afectan la calidad gubernativa de los sistemas de monitoreo y evaluación.	Resistencia para aceptar “errores” lo cual da la idea de que se requiere hacerlo todo de nuevo	Recomendaciones que no son útiles al programa fueron generadas con instrumentos diseñados de manera inadecuada.
Competencias y responsabilidades ambiguas en materia de evaluación.	Indefinición de responsables para atender las recomendaciones	Los medios y competencias concretamente aplicados en la evaluación no permiten que los actores se apropien de las enseñanzas de la evaluación.

Fuente: Elaboración propia, 2017.

El uso de las recomendaciones de las evaluaciones realizadas a los recursos del gasto federalizado del RG33 por parte de los servidores públicos responsables de su manejo, es la variable a observar en la presente investigación.

En términos de las causas específicas de manera empírica se plantea como hipótesis que las recomendaciones que se presentan en los informes de evaluación para los recursos del RG33 no son explícitamente aplicables para las administraciones públicas estatales y, por ende, utilizarlas para mejorar la gestión resulta un trabajo altamente complejo.

La conclusión de la ASF respecto de la utilidad respecto de la evaluación de los resultados del gasto federalizado corrobora que el modelo evaluativo ha buscado privilegiadamente dar cumplimiento al marco legal y normativo sin hacer énfasis o no siendo explícito en que, además, debe constituirse como un medio para mejorar la gestión de las administraciones públicas estatales.

A continuación, y de acuerdo a los grupos de causas mencionadas del no uso de las recomendaciones, se describen las siguientes:

Entre las causas políticas, aquellas asociadas a las recomendaciones técnicamente fundamentadas pero políticamente inviables es posible mencionar que el RG33 es un mecanismo presupuestario que transfiere recursos a las entidades federativas para fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno respecto de las necesidades de su población y fortalece sus presupuestos, la distribución de estos recursos se hace con base en lo establecido en el Capítulo V de la LCF en los artículos 25 al 51 y conlleva responsabilidades legales y normativas en términos de su aplicación incluyendo el proceso de evaluación de sus resultados¹⁷. Por lo tanto, dicho recurso representa

¹⁷ Recuérdese que el término de resultados corresponde al siguiente: "impacto social debe permitir medir los efectos que un programa puede tener sobre su población beneficiaria y conocer si dichos efectos son en realidad atribuibles a su intervención. El principal reto de una evaluación de impacto es determinar que habría pasado con los beneficiarios si el programa no hubiera existido y aportar información a los ciudadanos sobre la efectividad de los programas a los cuales se destina un presupuesto público" (Auditoría Superior de la Federación, 2016).

un porcentaje importante de los ingresos de las entidades federativas que se traduce en dependencia financiera la cual se ha traducido o interpretado en dependencia decisional en torno a la forma en que se administra, gestiona y evalúa el recurso del gasto federalizado. Por lo tanto, la toma de decisiones estatales en torno a la administración del fondo prácticamente depende de lo que establezcan las instancias federales. Valga decir que esta aseveración puede pertenecer al conjunto de creencias y/o percepciones que los servidores públicos estatales integran a la cultura de la evaluación de resultados y no necesariamente la Federación (instancias que tienen el rol de Coordinador del Fondo) inhiban las iniciativas sobre dicha evaluación.

Por otro lado, el modelo evaluativo del SED para las entidades federativas es una herramienta más en donde la división de competencias entre la Federación y las entidades federativas privilegia el cumplimiento del marco legal y normativo. En especial que la entidad federativa debe replicar el SED para el gasto federalizado sin considerar que éste desempeña un rol de fuente de financiamiento (insumo) en el ámbito estatal, cuestión que aporta ambigüedad al cumplimiento de esta responsabilidad.

El segundo grupo de causas es el denominado organizacionales. Como ya se expuso la cultura de la evaluación de los resultados en las organizaciones públicas estatales responsables de administrar, monitorear, evaluar y rendir cuentas de los recursos del RG33 está permeada por la dependencia decisional señalada en el párrafo anterior. Lo anterior podría explicar el poco involucramiento que existe para el diseño de un modelo evaluativo estatal que conjugue las necesidades de evaluación locales y el cumplimiento a las leyes y la normativa federal. Es decir, en las entidades federativas se considera necesario cumplir con lo establecido en materia de evaluación por la Federación, sin embargo los avances demuestran que el cumplimiento de dichos mandatos no son suficientes

para que la evaluación se reconozca localmente como una herramienta más para mejorar la gestión y los resultados de la aplicación del gasto.

Respecto al grupo de causas metodológicas no se encontraron términos de referencia para que las entidades federativas apliquen de manera homologada las evaluaciones que correspondan al RG33; debe señalarse que desde esta perspectiva el CONEVAL y la SHCP son responsables de atender lo establecido en este sentido según la LGCG. CONEVAL ha realizado diversos ejercicios para diseñar los términos de referencia adecuados y que permitan homologar los resultados para todos los fondos del RG33¹⁸. Por ello se han diseñado metodologías propias o utilizado los tipos de evaluación señalados por CONEVAL siempre teniendo como objeto de la evaluación los fondos –o “bolsas de dinero”- y no los programas.

Así, se sostiene que el principal motivo de esta aparente falta de relevancia y/o atención en los resultados de las evaluaciones realizadas por las entidades federativas a los recursos del gasto federalizado del RG33 tiene causas políticas, organizacionales y metodológicas que se han originado en el diseño del propio modelo evaluativo del SED, o de los tres modelos evaluativos con los que se miden los avances, y las actividades promovidas por los organismos públicos responsables de su coordinación. Las entidades federativas, por su parte, han desplegado iniciativas orientadas a dar cumplimiento a los elementos clave en las dimensiones sustantivas, gerenciales y estratégicas de los modelos evaluativos del CONEVAL, la SHCP y la ASF posponiendo el diseño local de un modelo evaluativo propio que, además de dar cumplimiento a los requerimientos de la

¹⁸ El marco legal y normativo del SED privilegia el mandato para evaluar los resultados de la aplicación del gasto a través de indicadores estratégicos y de gestión en tanto el CONEVAL ha definido diversos tipos de evaluación, en éstas la existencia de los indicadores señalados son condiciones necesarias pero han resultado no ser suficientes para conocer la complejidad implícita para conocer los resultados de los programas. El artículo 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental establece que La Secretaría de Hacienda y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en el ámbito de su competencia y de conformidad con el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, enviarán al Consejo los criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como los lineamientos de evaluación que permitan homologar y estandarizar tanto las evaluaciones como los indicadores para que dicho Consejo, en el ámbito de sus atribuciones, proceda a determinar los formatos para la difusión de los resultados de las evaluaciones, conforme a lo establecido en el artículo 56 de esta Ley. (Diario Oficial de la Federación, 4 de abril de 2013).

Federación, contenga elementos relevantes para la generación de información del desempeño propia, incrementando con ello la posibilidad de que se incorpore al proceso de mejora de la gestión de los programas públicos y por ende de los recursos de los fondos del RG33, como fuentes de financiamiento.

Respecto de la metodología de esta investigación, con el propósito de analizar el SED y determinar la participación de las entidades federativas en éste, se diseñó un modelo hipotético deductivo en el cual se comparan las intervenciones de la SHCP y el CONEVAL en su función de coordinadoras del SED en el ámbito federal, y la intervención de la ASF, en su función fiscalizadora, realizando la observación empírica de las dimensiones sustantivas, gerenciales y estratégicas propuestas por Olga Niremberg¹⁹. En esta propuesta, para fines de análisis, el SED se considera como el modelo evaluativo general que se compone, a su vez, de tres modelos evaluativos: el que diseña y pone en marcha la SHCP; el del CONEVAL y el de la ASF.

Inicialmente se definió para cada dimensión una serie de elementos clave que son valoreados en las entidades federativas por parte de las instancias coordinadoras del SED así como los aspectos establecidos por la ASF para la evaluación de los resultados de los recursos del gasto federalizado, lo anterior para fines de contrastación. Posteriormente, a partir de la descripción y el análisis de dichos elementos, se deducen las dimensiones de cada uno de los modelos evaluativos definidos por cada instancia federal para valorar el SED, se identificaron coincidencias y diferencias.

Adicionalmente se llevó a cabo la identificación de los elementos relevantes contenidos en la normatividad que deben cumplirse por parte de las

¹⁹ Según Olga Niremberg "La determinación de las dimensiones de la evaluación es quizá el paso conceptual más definitorio. Esa es una tarea que no podrá ser realizada de manera autónoma por el equipo evaluador sino en acuerdos conceptuales y operacionales con los responsables de la formulación y operación del programa..." (Niremberg, Brawerman y Ruiz, 2005) para los fines del presente trabajo se han definido los aspectos sustantivos, gerenciales y estratégicos de los tres modelos evaluativos en cuestión para determinar similitudes y diferencias y, a partir de ellas, diseñar el sistema de evaluación estatal. Asimismo, la autora reconoce que estas dimensiones corresponden a una clasificación muy general y al respecto menciona que "No desconocemos que hay proyectos cuyo propósito principal, sustantivo, puede aludir a cuestiones estratégicas o gerenciales..." (2005).

administraciones públicas estatales para la evaluación de los recursos del gasto federalizado del RG33. Los resultados de los análisis descritos permitieron identificar el nivel de cumplimiento de los elementos deseables detallados por Olga Niremberg para un diseño de modelo evaluativo en términos de ser holístico, modular, involucrado en el proceso de gestión, flexible y que incorpore la perspectiva de diferentes actores.

Finalmente se proponen los elementos que permitan armonizar y apoyen el propósito orientado hacia la emisión de recomendaciones más relevantes para los responsables de la gestión de los programas incluidos en el presupuesto estatal y que son financiados con recursos del RG33. Lo anterior con el fin de que sean integradas en la guía para su implementación en el contexto del proceso de incorporación del enfoque de GPR del ciclo presupuestario en la administración estatal.

Se realizaron dos ejercicios de análisis comparativos: el primero respecto de los modelos evaluativos de SHCP, CONEVAL y ASF²⁰ que involucran el SED y el segundo, relacionado con los mandatos normativos para realización de las evaluaciones del RG33.

2.2 Análisis de los modelos evaluativos de SHCP, CONEVAL y ASF

Tanto el CONEVAL como la SHCP, órganos de la administración pública federal, coordinadores del SED diseñaron, cada uno, un modelo evaluativo para las entidades federativas y algunos municipios cuyo instrumento gerencial es un cuestionario el cual debe ser respondido vía electrónica acompañando las respuestas de las evidencias documentales que las sustenten. A través de éste se valoran los avances en las entidades federativas y algunos municipios seleccionados respecto de la implementación del PBR/SED y en materia de monitoreo y evaluación de los programas de desarrollo social.

²⁰ Para fines del presente análisis la auditoría que realiza la ASF se considera una evaluación.

La principal diferencia estriba en que mientras la SHCP diseñó su modelo evaluativo considerando la necesidad de valorar cada etapa del ciclo de la gestión con los elementos y principios propuestos por el enfoque de la GPR, el CONEVAL diagnostica los avances en las entidades federativas de los programas estatales de desarrollo social y enfatiza su interés en los procesos de monitoreo y evaluación, así como su institucionalización.

Si bien la ASF aplica una auditoría del desempeño, ésta se integra al análisis por considerar que forma parte de los elementos que las entidades federativas buscan subsanar en términos de cumplimiento de la normatividad respecto al gasto ejercido del RG33 principalmente.

2.2.1 Diagnóstico del avance de Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

CONEVAL, desde 2007 mantiene colaboración con las entidades federativas para la implementación y desarrollo de ejercicios de monitoreo y evaluación en el ámbito estatal y para conocer el avance en los elementos, realiza un diagnóstico con el objetivo general de conocer el avance en la institucionalización del monitoreo y la evaluación en las entidades federativas y como objetivos específicos tiene los de identificar los elementos mínimos que debe contener un sistema de monitoreo y evaluación en las entidades federativas y, conocer los avances normativos en el diseño de instrumentos que permitan institucionalizar el monitoreo y la evaluación en las entidades y conocer la implementación de los elementos mínimos, que sea que estén regulados o no, para la conformación de sistemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2015).

El análisis del avance se realiza con base en dos componentes: el deber ser en monitoreo y evaluación, es decir, la normatividad emitida por los gobiernos

de las entidades federativas y, la puesta en práctica de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

Por su parte el CONEVAL²¹ elabora bianualmente, desde el año 2011, un diagnóstico enfocado al monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social. Este diagnóstico se realiza a partir del levantamiento de un cuestionario (en formato de herramienta informática) cuyas respuestas se deben acompañar de evidencias documentales por parte de la entidad federativa. A su vez el CONEVAL realiza una búsqueda intencionada, a través de internet, de la información solicitada e incorpora la modalidad de “ciudadano testigo” en donde, a través de las unidades de transparencia, se realiza una petición de información ciudadana en los mismos términos, lo que permite contrastar la confiabilidad de la información que le entrega la entidad federativa.

Este ejercicio se enfoca en analizar el avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas con relación a la emisión de normatividad de la política social y la puesta en práctica de estos elementos para transparentar los recursos y rendir cuentas de los resultados. Con 39 preguntas que se dividen en²² cinco módulos: regulación del desarrollo social con tres preguntas; diseño y operación de la política estatal de desarrollo social, que abordan los temas de criterios para la creación de programas estatales de desarrollo social, creación de padrón de beneficiarios y elaboración de reglas de operación con ocho preguntas; monitoreo con temas de instrumentos de planeación, instrumentos de monitoreo, que se valora a través de 12 preguntas; evaluación con temas de elementos de evaluación y área responsable de coordinar la evaluación con 11 preguntas, y el módulo de transparencia y rendición de cuentas que abarca la difusión de información acerca de los programas de desarrollo social y la transparencia en el presupuesto asignado a los programas de desarrollo social.

²¹ El CONEVAL es el Organismo Constitucional Autónomo, con personalidad jurídica, patrimonio propio, que tiene por objeto 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.

El elemento programático de observación corresponde a los programas de desarrollo social y lo relativo al cumplimiento de la LGDS. Cabe señalar que la metodología no se hace referencia explícita al concepto de programas de desarrollo social en los estados, ni en los municipios.

2.2.2 Iniciativa Presupuesto basado en Resultados/Sistema de Evaluación del Desempeño (PBR/SED) coordinada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La SHCP determina el grado de avance relativo entre las entidades federativas, municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México respecto de la implementación del PbR/SED y cada uno de sus componentes, dando cumplimiento a las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

En coordinación con las 32 entidades federativas... lleva a cabo el diagnóstico que permite conocer el nivel de capacidades existentes en los ámbitos clave de la gestión del gasto y del estado en el que se encuentra la implantación y operación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en los gobiernos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 4 de diciembre de 2017)

El diagnóstico se realiza a través de la aplicación de un cuestionario con 191 preguntas, que se integra de cinco categorías: 1. PbR-SED, 2. Transparencia, 3. Capacitación PBR-SED, 4. Adquisiciones y 5. Recursos Humanos. A su vez, el tema PBR-SED se desglosa en Marco Jurídico, Planeación, Programación, Presupuestación, Ejercicio y Control, Seguimiento y Evaluación, así como una sección de Buenas Prácticas.

Dicho cuestionario es modificado anualmente, la primera vez que se aplicó fue en 2010. Actualmente, es posible construir un índice-resumen; la información se recopila a través de una herramienta en línea, con evidencia correspondiente

requerida y se valora que ésta corresponda a lo que se solicita, se ponderan los valores alcanzados.

En este ejercicio la calificación de las respuestas depende de la evidencia documental que aporte la entidad federativa, municipio o demarcación territorial para sustentarla.

2.2.3 Auditoría Especial del Gasto Federalizado aplicada por la Auditoría Superior de la Federación

La Auditoría Especial del Gasto Federalizado realizada por la ASF establece que el SED es 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 proyectos” (Auditoría Superior de la Federación, 4 de diciembre de 2017).

La auditoría correspondiente se realizó a la SHCP, CONEVAL y Dependencias Federales Coordinadoras (seis), así como a las 32 entidades federativas. Su metodología obedece a la de una auditoría de desempeño²³ y se considera útil para analizar los modelos evaluativos. En este sentido los temas (o dimensiones) valorados por la ASF son Marco Jurídico, institucional y operativo del Sistema de Evaluación del Desempeño; Capacitación; Formulación de un Programa Anual de Evaluación y de los Términos de Referencia; Realización y alcance de las evaluaciones; Difusión de las evaluaciones; Cumplimiento de la entrega de los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a la entidad federativa; Indicadores de desempeño; Utilización de los indicadores en las evaluaciones y calidad de la información para

²³ Auditoría del desempeño: Se orienta a evaluar el grado de cumplimiento de metas y objetivos de los programas gubernamentales; si éstos fueron ejecutados con eficacia, eficiencia y economía, así como la verificación de su impacto — social y económico— y los correspondientes beneficios para la ciudadanía (Auditoría Superior de la Federación, 27 de enero de 2019.)

su determinación; Seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivado de las evaluaciones; Utilización de los resultados de las evaluaciones.

2.3 Análisis comparativo de los modelos evaluativos que aplican CONEVAL, SHCP y ASF para promover la evaluación en las entidades federativas y su énfasis en el gasto federalizado del RG33

El siguiente análisis se realiza con base en la propuesta de Olga Nirenberg, identificando los aspectos sustantivos, gerenciales y estratégicos de cada uno de los modelos evaluativos impulsados desde la Federación para valorar los avances en la implementación de las entidades federativas y algunos municipios.

Con base en esta propuesta se definieron conceptos en cada una de las dimensiones para identificar en cada uno de los instrumentos la forma en que los órganos federales valoran los avances en las entidades federativas. La relevancia de este ejercicio resulta trascendental ya que, como se ha planteado en la hipótesis, que las entidades federativas han privilegiado, en el diseño de sus modelos evaluativos atender las demandas de información de los órganos federales y no para satisfacer la necesidad estatal de evaluar la aplicación del gasto federalizado, en este sentido privilegiando, en sus iniciativas estatales de monitoreo y evaluación, el cumplimiento a la Ley corroborando que el diseño del SED está enfocado en ello y no a la mejora de la gestión como lo señala la ASF.

Para identificarlos, se elaboró el Cuadro 3. Análisis de las dimensiones sustantivas, gerenciales y estratégicas según Olga Nirenberg en los modelos evaluativos aplicados por SHCP, CONEVAL y ASF para las entidades federativas, en el cual es posible observar que los elementos consistentes en los tres modelos son el marco normativo, los temas de evaluación y que la SHCP y el CONEVAL utilizan un sistema informático para levantar la información a través de un cuestionario. El análisis se realizó a partir de identificar los elementos sustantivos, gerenciales y estratégicos de cada uno de los modelos evaluativos, el cual se muestra en el Anexo 1 de la presente investigación.

Cuadro 3: Análisis de las dimensiones sustantivas, gerenciales y estratégicas según Olga Nirember en los modelos evaluativos aplicados por SHCP, CONEVAL y ASF para las entidades federativas

	SHCP	CONEVAL	ASF
Aspectos sustantivos: hacen referencia a los propósitos medulares de los programas y proyectos			
Objetivo	Conocer el nivel de capacidades existentes en los ámbitos clave de la gestión del gasto y del estado en el que se encuentra la implantación del PBR/SED en los gobiernos locales.	Identificar los cambios en materia de institucionalización del monitoreo y evaluación.	Valorar a la evaluación como instrumento clave para apoyar el proceso de mejora del gasto federalizado.
Motivo de la evaluación	Implementación del enfoque GPR ciclo presupuestario+ recursos humanos+ transparencia+adquisiciones	Institucionalización de la política de desarrollo social	Verificación del cumplimiento del impacto social del gasto federal programable, fondos y programas sustantivos vinculados al desarrollo social derivado de que representan una proporción significativa de los ingresos de las entidades federativas (90%+).
Elemento programático	Programa presupuestario	Programa estatal de desarrollo social	Recursos del gasto federalizado
Enfoque de modelo de evaluación	Modelo presupuesto	Modelo planificación	Modelo mixto
Aspectos normativos	CPEUM, LCF, LGCG, LFPRH, LGDS, LDF con énfasis en Ley General de Contabilidad Gubernamental	CPEUM, LCF, LGCG, LFPRH, LGDS, LDF con énfasis en Ley General de Desarrollo Social	CPEUM, LCF, LGCG, LFPRH, LGDS, LDF
Temas evaluados	Marco jurídico PbR/SED, Planeación, Programación, Presupuestación, Ejercicio y control, Seguimiento, Evaluación, Transparencia, Capacitación, Adquisiciones, Recursos Humanos, Buenas prácticas	Regulación del desarrollo social; Diseño y operación de la política estatal de desarrollo social; Monitoreo; Evaluación y Transparencia y Rendición de cuentas	Marco normativo, institucional y operativo del SED; capacitación en materia del SED; Formulación de un Programa Anual de Evaluación y de los Términos de Referencia para la realización de las evaluaciones; Realización y alcance de las evaluaciones; Difusión de las evaluaciones; Consideración de los indicadores de desempeño en las evaluaciones; Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora y Utilización de los resultados de las Evaluaciones.
Aspectos gerenciales: constituyen medios para el desarrollo de las líneas sustantivas			
Instrumento de recopilación	Cuestionario informático con 191 preguntas con respuestas sustentadas en evidencias documentales	Cuestionario informático con 39 preguntas con respuestas sustentadas en evidencias documentales	Auditoría con 10 temas
Periodicidad	Anual	Bianual	Bianual
Mecanismo de retroalimentación	No existe	Se solicita revisión por parte de la entidad federativa con posibilidad de réplica antes de su publicación	Se solicita ampliación de evidencias o aclaraciones de las entregadas antes de cerrar la auditoría
Responsables estatales de atención a los requerimientos de información	Se requiere nombramiento de enlace institucional y de enlace operativo al responsable de la incorporación del enfoque GPR en la gestión	Se solicita enlace	Se requiere al responsable del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado
Adecuaciones al instrumento de recopilación	Anual desde que inició el levantamiento en 2010	Ninguna desde que inició el levantamiento en 2011	Aplicado solo una vez
Capacitación para el llenado del instrumento de recopilación	Reunión de trabajo para presentación	Ninguna	Ninguna
Publicación	http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/Diagnostico/pbr_sed_informe2016.pdf	http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Diagnostico_entidades/Diagnostico2015.pdf	http://informe.asf.gob.mx
Aspectos estratégicos: definen los atributos del modelo evaluativo			
Integralidad	Basado en el ciclo presupuestario valora el total de los recursos de la entidad en cada una de sus etapas así como los pilares de la GPR según BID	Enfatiza el monitoreo y la evaluación de los programas estatales de desarrollo social así como en los recursos destinados a estos en sus aspectos normativos y prácticos	Enfatiza el monitoreo y la evaluación de los recursos del gasto federalizado
Participación	Se convoca a los estados a participar en la generación del Informe	Se convoca a los estados a participar en la generación del Informe	Se informa a los estados que se realizará la Auditoría del Gasto Federalizado

Fuente: Elaboración propia, 2017.

2.3.1 Principales resultados del análisis de las dimensiones sustantivas, gerenciales y estratégicas comparativo de los modelos evaluativos de la SHCP, el CONEVAL y la ASF

2.3.1.1 Dimensión sustantiva

En cuanto al objetivo la SHCP valora el avance de la incorporación del enfoque GPR por lo cual verifica todas las etapas del ciclo presupuestario, con cierto énfasis en la programación y presupuestación, el monitoreo y la evaluación y adiciona otros aspectos relacionados con adquisiciones, transparencia y recursos humanos; CONEVAL se interesa por el grado de institucionalización del monitoreo y la evaluación de los programas estatales de desarrollo social, en tanto la ASF busca verificar el cumplimiento a la normatividad en materia de evaluación aplicada al gasto federalizado de los fondos del gasto federalizado incluyendo el RG33.

En términos del motivo de la evaluación la SHCP tiene la obligación en el artículo 80 de la LGCG informar el avance en la implementación de la Iniciativa PbR/SED en las entidades federativas y municipios para lo cual valora el ciclo presupuestario, recursos humanos, transparencia y adquisiciones; CONEVAL busca observar el proceso que han seguido las entidades federativas desde el año 2011 para identificar áreas de oportunidad para lograr la institucionalización del monitoreo y la evaluación de los programas estatales de desarrollo social, el diseño incluye como un atributo la consideración acerca de que “Bajo el enfoque de gestión para resultados, un sistema de monitoreo y evaluación permite obtener información sobre el grado de cumplimiento del objetivos y las metas de la política implementada...” (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, p.6). La ASF por su parte fiscaliza el cumplimiento de las acciones de evaluación dirigidas a conocer el impacto social del gasto federal programable, fondos y programas sustantivos vinculados al desarrollo social derivado de que representan una proporción significativa de los ingresos de las entidades federativas.

Acerca del elemento programático a observar en cada uno de los modelos evaluativos, la SHCP considera el Plan Estatal de Desarrollo; los programas derivados de éste y de manera específica los programas presupuestarios al ser estos la categoría programática que de manera directa se vincula con el gasto; en tanto que el CONEVAL se centra en la observación de los programas estatales de desarrollo social, y la ASF en los fondos o recursos del gasto federalizado. Así, en términos de elemento programático en el SED cada órgano determina uno diferente: la categoría de programa presupuestario, programa estatal de desarrollo social y fondos o recursos del gasto federalizado.

El enfoque del modelo evaluativo de las tres instancias federales, con base en Nuria Cunill (Cunill, 2009, p.1)²⁴ quien explica que el diseño del sistema de monitoreo y evaluación puede tener tres (presupuesto, planificación y mixto) se determina que en tanto la SHCP claramente, y por obvias razones, toma un “modelo presupuesto”; el CONEVAL opta por un “modelo planificación”. La ASF realiza una auditoría cuyo principal objetivo es verificar el impacto social del gasto federalizado, puede decirse que vincula ambos: presupuesto y planificación, por lo cual se califica como mixto.

El apego a la normatividad es un hecho que la propia ASF ha hecho notar en términos de sus conclusiones respecto del tema de la evaluación al declarar que se ha cumplido con ella. El entramado legal y normativo del tema de la evaluación para las administraciones públicas estatales y la propia Federación es un elemento consistente en los tres modelos evaluativos analizados. CONEVAL en este sentido ha diseñado su modelo evaluativo a partir de valorar el proceso de institucionalización del monitoreo y la evaluación contrastando el desarrollo de

²⁴ Nuria Cunill establece que el “modelo presupuesto” busca primordialmente utilizar el sistema de monitoreo y evaluación para mejorar las decisiones de asignación presupuestaria por ello sus principales impulsores son los ministerios de hacienda. El “modelo planificación”, en cambio, se perfila con claridad en aquellos países que se proponen básicamente adoptar el sistema de monitoreo y evaluación para mejorar las decisiones políticas del alto gobierno, así como la rendición de cuentas. Estos tienen como eje la articulación los planes nacionales de desarrollo, y, como sus mentores, a los ministerios de planificación.

aspectos normativos con la práctica del monitoreo y la evaluación de los programas de desarrollo social.

Sobre los temas evaluados, la SHCP evalúa la totalidad de las etapas del ciclo presupuestario más el tema normativo, adquisiciones, recursos humanos, transparencia y capacitación en tanto CONEVAL se enfoca en el monitoreo y la evaluación al igual que la ASF.

Es importante destacar que la SHCP y CONEVAL no distinguen en ninguno de sus planteamientos los fondos del gasto federalizado del RG33, ni se hace referencia a elementos integrantes del SED, sugiriendo con ello que se valora el modelo evaluativo de la entidad federativa, en tanto la ASF se concentra de manera específica en valorar el cumplimiento del SED del gasto federalizado.

2.3.1.2 Dimensión Gerencial

Relativo a los instrumentos de recopilación de la información de los tres modelos evaluativos, tanto SHCP como CONEVAL utilizan un cuestionario electrónico cuyo acceso por parte de las entidades federativas se hace a través de un sistema informático diseñado ex profeso. En éste cada respuesta debe sustentarse a través de evidencias documentales las cuales son valoradas para asignar las calificaciones finales. La ASF aplica el método de auditoría a través de la solicitud de evidencias documentales para sustentar cada reactivo de los temas definidos; complementa la revisión con entrevistas directas.

En términos de su periodicidad, los modelos evaluativos de SHCP y CONEVAL datan desde 2010 para el primero y 2011, para el segundo. El primero se realiza anualmente y el segundo bianualmente. La ASF, en 2016 realizó por vez primera la auditoría especial del SED del gasto federalizado.

Como mecanismos de retroalimentación, la SHCP no contempla un mecanismo de retroalimentación de los resultados anuales obtenidos por parte de las entidades federativas, una vez entregadas las evidencias documentales, se procesa la información y se publica. CONEVAL por su parte, analiza la

información y elabora el informe correspondiente, las conclusiones respecto de la entidad federativa son enviados para su validación abriendo una oportunidad de ajustes y retroalimentación. La ASF, como parte del procedimiento de auditoría, avanza en las revisiones y retroalimenta a los responsables estatales.

En referencia a los responsables estatales para atender los requerimientos de información de los modelos evaluativos, la SHCP solicita el nombramiento oficial de un enlace institucional y uno operativo para atender lo conducente; en tanto CONEVAL hace lo propio dirigiendo su petición a las áreas de desarrollo social. La ASF se dirige al responsable de coordinar el SED del gasto federalizado. Esto da lugar a que varios servidores públicos de diversas unidades administrativas y/o órganos de gobierno asuman estas responsabilidades de manera aislada, en específico entre las áreas financieras y de control interno con las de desarrollo social.

Los instrumentos de recopilación se han modificado anualmente por parte de la SHCP; se ha utilizado siempre el mismo instrumento en lo que corresponde al CONEVAL. Por su parte, la ASF, realizó la auditoría el año 2016 por primera vez.

Respecto de la capacitación para el llenado del instrumento de levantamiento de información de cada modelo evaluativo, la SHCP realiza una presentación general ante los responsables de la evaluación de cada entidad federativa, de los alcances del modelo evaluativo; de cuestiones operativas para manejo del sistema de recopilación en el cual se concentra la información del mismo e instala una mesa de ayuda a través de teléfono y correo electrónico para atender dudas durante el proceso de recopilación y respuesta al cuestionario. CONEVAL y la ASF no tienen un mecanismo de capacitación en este sentido.

La publicación de los resultados en los tres casos se hace a través de medios electrónicos, en el caso de SHCP el informe generado debe entregarse al Congreso de la Unión en atención al artículo 80 de la LGCG; CONEVAL publica

en su portal el documento de resultados y la ASF hace lo propio en la Cuenta Pública que corresponda.

2.3.1.3 Dimensión estratégica

Respecto de la integralidad de los modelos evaluativos, la SHCP considera y valora el monitoreo y la evaluación de la gestión como un elemento más –con alta relevancia- dentro de un proceso muy amplio que corresponde al objetivo de incorporar la perspectiva de la GPR en la administración pública estatal. Lo hace de una forma tan evidente que además de los temas de marco jurídico, adquisiciones y recursos humanos presenta la información para cada una de las etapas del ciclo de la gestión y otorga un valor que permite identificar con toda claridad las áreas de oportunidad para cada una de ellas, además otorga una calificación general para el PBR. CONEVAL aborda la etapa de monitoreo y evaluación de los programas estatales de desarrollo social y en este proceso indaga sobre algunas otras etapas tales como planeación y transparencia. La ASF se concentra también en el monitoreo y evaluación pero para los recursos del gasto federalizado y no aborda ninguna otra etapa del ciclo de la gestión. En la auditoría hay un énfasis en la fiscalización hacia el uso de la información derivada de las recomendaciones.

Con respecto a la participación, tanto SHCP como CONEVAL convocan a participar a estados y municipios en el marco del Federalismo; mientras que la ASF informa que se llevará a cabo la auditoría. Sin embargo, en ninguno de los casos es posible identificar un espacio de diálogo para retroalimentar respecto de los aspectos relevantes de evaluación para las entidades federativas ni para los programas presupuestarios, programas de desarrollo social o recursos del gasto federalizado. Además debe subrayarse que la responsabilidad de definir los criterios para la evaluación es de las instancias federales citadas, según el Art. 79 de la LGCG.

2.4 Análisis de los mandatos legales federales para realización de las evaluaciones del Ramo General 33

La CPEUM en términos del artículo 134, primer párrafo, establece que

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, (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2008)

así como, en el segundo párrafo que dicta que

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en términos del párrafo anterior... (2008).

La LCF, artículo 49, fracción V, primer párrafo, ordena que:

El ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la evaluación del desempeño en términos del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la presente Ley, incluyendo, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de la entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 2016).

En tanto que en el segundo párrafo mandata lo siguiente

Para efectos de la evaluación a que se refiere el párrafo anterior, se transferirá hasta el 0.05% por ciento de los recursos de los fondos de aportaciones federales aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con excepción del componente servicios personales previsto en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, al mecanismo que para tal efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.

La LFPRH en su artículo 85, fracción I, ordena que:

Los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales o cualquier ente público de carácter local, serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta Ley, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos, observando los requisitos de información correspondientes (Diario Oficial de la Federación, 9 de abril de 2011).

la fracción II del mismo artículo señala que:

Las entidades federativas enviarán al Ejecutivo Federal, de conformidad con los lineamientos y mediante el sistema de información establecido para tal fin por la Secretaría, informes sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que les sean transferidos” (2011).

El artículo 110 de esta misma Ley, párrafo cuarto, ordena 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” (2011).

La LGDS establece en su artículo 72 que:

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 objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente (Diario Oficial de la Federación, 1 de junio de 2016).

La LGCG en su artículo 54, establece en su primer párrafo que:

La información presupuestaria y programática que forme parte de la cuenta pública deberá relacionarse, en lo conducente, con los objetivos y prioridades de la

planeación del desarrollo. Asimismo, deberá incluir los resultados de la evaluación del desempeño de los programas federales, de las entidades federativas, municipales y demarcaciones..., respectivamente, así como los vinculados al ejercicio de los recursos federales que les hayan sido transferidos” (Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2008);

complementando en el segundo párrafo que “Para ello, deberán utilizar indicadores que permitan determinar el cumplimiento de las metas y objetivos de cada uno de los programas, así como vincular los mismos con la planeación del desarrollo” (2008).

Adicionalmente, esta Ley ordena, en su artículo 79, primer párrafo, 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” (Diario Oficial de la Federación, 12 de noviembre de 2012); en el párrafo segundo, establece que “Los entes públicos deberán publicar a más tardar a los 30 días posteriores a la conclusión de las evaluaciones, los resultados de las mismas e informar sobre las personas que realizaron dichas evaluaciones” (2012); en el tercer párrafo se ordena que

La Secretaría de Hacienda y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social... enviarán al Consejo los criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas²⁵, los municipios... así como los lineamientos de evaluación que permitan homologar y estandarizar tanto las evaluaciones como los indicadores para que dicho Consejo... proceda a

²⁵ Desde el punto metodológico, aspecto crucial para asegurar la relevancia en la realización de las evaluaciones, la Ley General de Contabilidad Gubernamental prevé que dicha definición para los recursos federales ministrados a las entidades federativas, municipios y los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal será responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Las evaluaciones de los fondos federales en las entidades federativas correspondientes al FONE, FASSA y FAETA fueron incluidas por primera vez en el Plan Anual de Evaluación de la Federación para el año 2017 bajo el apartado de “Evaluaciones Estratégicas de Desempeño 2016-2017 a realizarse a Fondos de Aportaciones Federales en el ámbito estatal, cuya instancia de Coordinación será el Consejo” (SHCP-CONEVAL, 2017, pág. 38). Asimismo, es posible identificar en el portal de CONEVAL, en el apartado Metodologías de evaluación de los fondos que integran el Ramo General 33, tres Modelos de Términos de Referencia para la Evaluación del Desempeño del FONE, FASSA y FAETA, sin que sea posible identificar los del FAIS, FASP, FAM (CONEVAL, 2017a). No se identifican TDR para ser aplicados por las entidades federativas para evaluar los fondos del RG33.

determinar los formatos para la difusión de los resultados de las evaluaciones, conforme a lo establecido en el artículo 56 de esta Ley (2012).

Se contempla también lo que la LDFEFM ordena en su artículo 5º, respecto de que:

Las iniciativas de las Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos de las Entidades Federativas se deberán elaborar conforme a lo establecido en la legislación local aplicable, en la LGCG y las normas que para tal efecto emita el Consejo Nacional de Armonización Contable, con base en objetivos, parámetros cuantificables e indicadores del desempeño; deberán ser congruentes con los planes estatales de desarrollo y los programas derivados de los mismos, e incluirán cuando menos lo siguiente: I. Objetivos anuales, estrategias y metas (Diario Oficial de la Federación, 27 de abril de 2016).

Cuadro 4: Análisis de aspectos sustantivos, gerenciales y estratégicos contenidos en el marco normativo en torno a la evaluación

	Aspectos sustantivos: hacen referencia a los propósitos medulares	Aspectos gerenciales: constituyen medios para el desarrollo de las líneas sustantivas	Aspectos estratégicos: definen los atributos	Observaciones
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134	Administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados los recursos económicos que dispongan la Federación, los estados... / Evaluar los resultados del ejercicio de dichos recursos.	Serán evaluados por Instancias técnicas	Asignación de recursos con base en los resultados de las evaluaciones	se establece la obligatoriedad para la realización de las evaluaciones de los recursos económicos para los tres órdenes de gobierno así como el establecimiento de una instancia técnica ex profeso.
Ley de Coordinación Fiscal, artículo 49	Evaluar el ejercicio de los recursos en términos del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria/Verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los fondos de aportaciones federales	Con base en indicadores/ refiere a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 110/ Establece un mecanismo definido por la SHCP para asignar recursos para efectos de evaluación	Inclusión de los resultados cuando concurren recursos de las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México/ Uso de indicadores	¿cómo entiende esto la ASF?
La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 85	Evaluar los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios... así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales	Refiere a la propia Ley, artículo 110/ Con base en indicadores estratégicos y de gestión/ Por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos/ Establecimiento de un sistema de información por parte de la SHCP para informar sobre el ejercicio, destino y resultados respecto de los recursos federales	Realización de las evaluaciones por instancias técnicas independientes/ Uso de indicadores	
La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 110	Realizar la evaluación del desempeño para conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales	Verificar el grado de cumplimiento de objetivos y metas con base en indicadores estratégicos y de gestión	Uso de indicadores	
Ley General de Desarrollo Social, artículo 72	Evaluar la política de desarrollo social por parte de CONEVAL/ Revisar periódicamente el objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social	CONEVAL podrá realizar la evaluación por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa	Realización de las evaluaciones por organismos independientes del ejecutor del programa	
Ley General de Contabilidad Gubernamental, artículo 54	Relacionar la información presupuestaria y programática que forme parte de la cuenta pública con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo	Incluir en la cuenta pública los resultados de la evaluación del desempeño, así como los vinculados al ejercicio de los recursos federales que les hayan sido transferidos/ utilizar indicadores que permitan determinar el cumplimiento de las metas y objetivos de cada uno de los programas, así como vincular los mismos con la planeación del desarrollo	Uso de indicadores/ Vinculación con los procesos de planeación para el desarrollo	
Ley General de Contabilidad Gubernamental, artículo 79, 1er párrafo		Emitir un programa anual de evaluaciones, metodologías e indicadores de desempeño	Planeación de las evaluaciones	
Ley General de Contabilidad Gubernamental, artículo 79, 2do párrafo		Publicar la conclusión de las evaluaciones, los resultados /informar sobre las personas que realizaron las evaluaciones federales	Realización de las evaluaciones por organismos independientes del ejecutor del programa/ personas	
Ley General de Contabilidad Gubernamental, artículo 79, 3er párrafo		La SHCP y CONEVAL envarán al Consejo (CONAC) los criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas	Homologación y estandarización tanto las evaluaciones como los indicadores	
Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, artículo 5º		Las iniciativas de las Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos de las entidades federativas deberán establecer: objetivos, parámetros cuantificables e indicadores del desempeño; congruentes con los planes estatales de desarrollo y programas derivados de los mismos incluyendo objetivos anuales, estrategias y metas	Vinculación con los procesos de planeación para el desarrollo	

2.3.1 Marco normativo complementario del marco legal en materia de evaluación

El Presupuesto de Egresos de la Federación (2017) publica la Estrategia Programática para los fondos integrados en el RG33 y establece que las aportaciones federales de este ramo para entidades federativas y municipios

...son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios cuyo gasto está condicionado a la consecución y cumplimiento de los objetivos que la Ley de Coordinación Fiscal dispone. El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo será administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 5 de diciembre de 2017).

Asimismo se mandata que

La operación del RG33 está elevada a mandato legal en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, en el que se establecen las aportaciones federales para la ejecución de las actividades relacionadas con áreas prioritarias para el desarrollo nacional, como la educación básica y normal, salud, combate a la pobreza, asistencia social, infraestructura educativa, fortalecimiento de las entidades federativas y para los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, seguridad pública, educación tecnológica y de adultos, y con fines específicos en los siguientes fondos (5 de diciembre de 2017).

A continuación se presenta la estrategia programática para cada uno de los fondos del RG33 de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación:

Presupuesto de Egresos de la Federación 2017	
Estrategia Programática (Resumen)	
FONE	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo: Conforme a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley de Coordinación Fiscal, con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), los Estados serán apoyados con recursos económicos complementarios para ejercer las atribuciones que en materia de educación básica y normal de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación. Los recursos del FONE son destinados para cubrir el pago de los servicios personales correspondientes al personal que ocupa las plazas transferidas a los estados en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992 y los convenios que de

	<p>conformidad con el mismo fueron formalizados con los estados y que se encuentran registradas en el Sistema de Información y Gestión Educativa a que se refiere el artículo 12, fracción X, de la Ley General de Educación. Estos recursos se integran en el programa presupuestario I013 "Servicios Personales".</p> <p>Adicionalmente en el FONE se prevén recursos con el propósito de apoyar a las entidades federativas para cubrir los gastos de operación asociados al cumplimiento de las atribuciones que tienen asignadas en materia de educación básica y normal, específicamente para el desarrollo de las acciones relativas a la planeación, capacitación, operación, verificación, seguimiento, promoción y difusión de la prestación de servicios de educación básica, incluyendo la indígena, y de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, y en su caso, al pago de contribuciones locales de las plazas conciliadas. El programa presupuestario I015 "Gasto de Operación" considera los referidos recursos.</p> <p>Asimismo, en el programa presupuestario I014 "Otros de Gasto Corriente" se incluyen recursos para las plazas subsidiadas de las entidades federativas. Por otra parte, a través del programa presupuestario I016 "Fondo de Compensación" se otorgan recursos adicionales a las entidades federativas con el propósito de compensar la diferencia entre los recursos que recibían a través del Fondo de Aportaciones para Educación Básica y Normal (FAEB) y el que fue determinado para el FONE como resultado de la conciliación llevada a cabo en 2014, los cuales se destinan exclusivamente para cumplir con las atribuciones a las que se refieren los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.</p> <p>Para el ciclo escolar 2016-2017, se estima atender a casi 23.2 millones de niños en educación básica, con el apoyo de 1,045,014 maestros federalizados y estatales, en 197,029 escuelas públicas de los tres niveles de la educación (preescolar, primaria y secundaria), estimándose para este periodo una mejora en el logro educativo que permita una eficiencia terminal de 99.5 por ciento en primaria y de 88.1 por ciento en secundaria.</p>
<p>FAETA</p>	<p>Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos: los Estados recibirán los recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.</p> <p>Respecto a la educación para adultos, mediante este fondo se promueven las estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago educativo y contener el rezago neto anual, en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo; así como a contribuir en la formación de los adultos mediante una educación que les proporcione habilidades y conocimientos que les permitan un mejor desarrollo en su vida y el trabajo, por lo que este organismo requiere fortalecer sus programas actuales e innovar en otras rutas de atención del rezago que le permitan atender a una mayor población cada año, estableciendo un nuevo programa especial de certificación, el cual permitirá una certificación de más de 6 millones de personas en rezago educativo.</p> <p>El INEA como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, tiene como objetivo contribuir a disminuir las desigualdades educativas de jóvenes y adultos en condición de rezago educativo. Asimismo, con motivo de la implementación de la Campaña Nacional de Alfabetización y el Programa Nacional de Certificación (PEC) 2014-2018.</p> <p>Se tiene una creciente demanda de educación media superior. En este sentido, el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), proporciona educación de nivel Profesional Técnico y Profesional Técnico Bachiller en 308 planteles que preparan a más de 301 mil jóvenes para desempeñar diferentes especialidades técnicas y que representan aproximadamente el 78.0 por ciento de los alumnos del nivel profesional técnico en el país, con la finalidad de que sus egresados se incorporen al sector productivo con mayores posibilidades de éxito.</p>
<p>FASSA</p>	<p>Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud: Este Fondo tiene como objetivo primordial fortalecer los Servicios Estatales de Salud a través de las aportaciones federales del RG33 transferidas a los estados para que éstos respondan con mayor eficacia y eficiencia a las necesidades de salud de la población sin seguridad social. En este contexto, para el ejercicio fiscal 2017, las principales acciones que se realizarán con los recursos destinados para el FASSA son:</p> <p>Promover estilos de vida saludables en los diferentes ámbitos y grupos de edad para contribuir a la prevención de enfermedades, así como a la protección de la salud; esto</p>

	<p>implicará hacer de las acciones de protección, promoción y prevención un eje prioritario para el mejoramiento de la salud, además de crear una cultura de auto cuidado de la salud; se dará continuidad a las acciones de vacunación a menores de 8 años enfocadas a cubrir los esquemas básicos de vacunación y los esquemas complementarios en los diferentes grupos de edad. Se desarrollarán acciones de prevención y atención a las enfermedades de rezago, entre ellas las infecciones respiratorias agudas (IRA's), enfermedades diarreicas agudas (EDA's), estimulación temprana y nutrición en menores de 5 años; lo cual contribuirá a reducir la tasa de mortalidad por IRA'S y EDA'S en menores de 5 años, y por ende, la mortalidad infantil.</p> <p>Se proporcionará control prenatal a mujeres embarazadas, atención del parto y puerperio, así como la detección oportuna del hipotiroidismo congénito en recién nacidos, con énfasis en la atención oportuna y de calidad a las embarazadas con complicaciones, acciones que contribuirán a la disminución de la mortalidad materna y perinatal.</p> <p>Se fortalecerán los programas de educación sexual priorizando la atención a los adolescentes. Se consolidará la formación e incorporación del personal de salud no médico para la atención de partos no complicados; se efectuarán acciones de prevención y control para evitar la transmisión de enfermedades por vector principalmente en Chagas, Dengue, Chikungunya y Zika. Lo anterior a través de medidas de saneamiento básico, protección personal y el control de criaderos de mosquitos. Se llevará a cabo la prevención oportuna de enfermedades crónicas degenerativas mediante acciones de detección integradas (diabetes, hipertensión arterial, obesidad, dislipidemias y enfermedades cardiovasculares); para con ello contribuir a elevar la calidad de vida de la población, primordialmente del adulto mayor. Se otorgarán servicios de prevención, diagnóstico y tratamiento de enfermedades en unidades de primer y segundo nivel de atención, así como en unidades de especialidades médicas que garanticen el acceso efectivo a los servicios de salud a la población en condición de mayor vulnerabilidad.</p> <p>Se llevarán a cabo acciones para mejorar el abasto de medicamentos e insumos necesarios para la prestación de los servicios de salud, así como acciones de capacitación y actualización del personal de salud con el objetivo de que éstos otorguen a la población atención de calidad y calidez. Se prevé el pago de diferencias salariales y prestaciones a los trabajadores que prestan los Servicios de Salud en las entidades federativas, contratados por éstas en condiciones de precariedad y que fueron validados por las Subcomisiones estatales en el proceso de formalización laboral, lo que contribuirá a asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad.</p>
<p>FAIS</p>	<p>Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social: El propósito fundamental del FAIS es el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a población que habita en las zonas de atención prioritaria, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social o en condición de pobreza extrema, conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social. El FAIS cuenta con recursos equivalentes al 2.5294 por ciento de la Recaudación Federal Participable y se divide en dos: el Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades (FISE) y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF). El FISMDF, que cuenta con recursos equivalentes al 2.2228 por ciento de la Recaudación Federal Participable, deberá destinarse a la provisión de los siguientes servicios: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.</p> <p>Por su parte, los recursos del FISE, equivalentes al 0.3066 por ciento de la Recaudación Federal Participable, se deben destinar a obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.</p> <p>La distribución del FAIS 2017 se realiza conforme lo establecido en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal y se utilizan las siguientes fuentes de información: Presupuesto de Egresos de la Federación 2013, así como los informes de pobreza multidimensional 2012 y 2014 a nivel entidad federativa publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).</p> <p>Para conocer la asignación monetaria correspondiente a cada Entidad Federativa, se deberá consultar en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 (PEF 2017) el</p>

	<p>monto total FAIS presupuestado. A dicho monto deberá restar el monto total FAIS 2013 considerando la asignación hipotética para la Ciudad de México (antes Distrito Federal) que se establece en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal (686,880,919.32). El resultado de la resta descrita deberá sustituirse en las fórmulas publicadas por la Secretaría de Desarrollo Social en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 15 de Agosto de 2016, en el "ACUERDO que tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 34 de la LCF, para los efectos de la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017".</p>
FAM	<p>Fondo de Aportaciones Múltiples: El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia coordina, a nivel nacional, la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), cuyo propósito es "Contribuir a la seguridad alimentaria de la población atendida, mediante la implementación de programas alimentarios con esquemas de calidad nutricia, acciones de orientación alimentaria, aseguramiento de la calidad alimentaria y producción de alimentos". Con ello, el Sistema Nacional DIF busca promover una alimentación correcta en individuos, familias y comunidades en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, a través de la entrega de apoyos alimentarios en el contexto de salud y alimentación actual, con perspectiva familiar y comunitaria, regional, de género y como apoyo a la seguridad alimentaria en el hogar y la familia.</p> <p>La integración de los apoyos distribuidos entre la población beneficiaria, a través de los programas Desayunos Escolares; Atención Alimentaria a menores de 5 años en riesgo, no escolarizados; Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables y Asistencia alimentaria a familias en desamparo, tienen como sustento los Criterios de Calidad Nutricia contenidos en los Lineamientos de la EIASA, en congruencia con las características de una alimentación correcta, de acuerdo con la NOM-043-SSA2-2012, Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud en materia alimentaria. Criterios para brindar orientación.</p> <p>Por su parte los recursos de este fondo y conforme a lo dispuesto en los artículos 40 y 41 de la Ley de Coordinación Fiscal, en su componente de Infraestructura Educativa, se destinarán a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior, en su modalidad universitaria, según las necesidades de cada nivel, en términos de lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal. Los recursos del FAM contribuyen a mejorar la situación de los servicios educativos instalados para la atención de la demanda de los diferentes niveles, y en su caso, las nuevas necesidades que se requieran. Se invertirá en la construcción, ampliación y rehabilitación de espacios de educación básica en sus tres niveles. En materia de educación media superior y superior, se canalizarán recursos que permitan con solidar y ampliar la oferta de estos servicios aumentando la cobertura en este nivel educativo. El Fondo de Aportaciones Múltiples se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación y conforme a la distribución y calendarización de los recursos correspondientes a dicho Fondo para la ministración durante el ejercicio fiscal de 2017, en sus componentes de Infraestructura Educativa Básica, Media Superior y Superior, que se dé a conocer a los gobiernos de las entidades federativas mediante la publicación correspondiente en el Diario Oficial de la Federación.</p>
FASP	<p>Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.- Para el ejercicio 2017, los recursos de este Fondo estarán destinados a alcanzar los objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la atribución que le confiere el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal y a atender las prioridades nacionales determinadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia, de Secretarios de Seguridad Pública, del Sistema Penitenciario, y de Seguridad Pública Municipal.</p> <p>El Consejo Nacional de Seguridad Pública en el Acuerdo 03 de la Sesión XXXVIII, aprobó los Ejes Estratégicos y Programas con Prioridad Nacional vinculados al Desarrollo de Capacidades en las Instituciones Locales para el Diseño de Políticas Públicas Destinadas a la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana en Temáticas de Seguridad Pública; Desarrollo, Profesionalización y Certificación Policial; Tecnologías, Infraestructura y Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial; Implementación y Desarrollo del Sistema de Justicia Penal y Sistemas Complementarios; Fortalecimiento al Sistema Penitenciario Nacional y de Ejecución de Medidas para</p>

	Adolescentes; Desarrollo de las Ciencias Forenses en la Investigación de Hechos Delictivos; Sistema Nacional de Información para la Seguridad Pública; Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia y Denuncias Ciudadanas; Fortalecimiento de Capacidades para la Prevención y Combate a Delitos de Alto Impacto, y Especialización de las Instancias Responsables de la Búsqueda de Personas.
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas: Conforme a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos del FAFEF se destinarán: a la inversión en infraestructura física; saneamiento financiero a través de la amortización de la deuda pública, apoyar el saneamiento de pensiones y reservas actuariales; modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio y de los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos; fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico; sistemas de protección civil en los estados y el Distrito Federal; así como a la educación pública y a fondos constituidos por los estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados.
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2017.	

Para complementar este análisis de los mandatos legales y normativos para la evaluación del RG33 se hace referencia a los siguientes mandatos federales:

Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño con el objetivo de

Implantar el Sistema de Evaluación del Desempeño para la verificación y monitoreo del cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos federales, el impacto social de los programas y de los proyectos, e identificar la eficiencia, economía, eficacia y la calidad en la Administración Pública Federal

así como el de

Impulsar el Presupuesto basado en Resultados, como el proceso que integra de forma sistemática, en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos, entre otros. (Diario Oficial de la Federación, 31 de marzo de 2008)

El Acuerdo por el que se emiten Lineamientos sobre los indicadores para medir avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales con el objeto de

establecer los criterios para dar cumplimiento a lo dispuesto en artículos Tercero y Cuarto Transitorios de la LGCG, a efecto de armonizar los mecanismos para establecer los indicadores que permitan realizar la medición de los avances físicos y financieros, así como la evaluación del desempeño de los recursos públicos federales. (Diario Oficial de la Federación, 9 de diciembre de 2009)

Los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal emitidos con el “objeto de regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” (Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 2007).

Los Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la metodología de marco lógico que tienen por “objeto definir y establecer las disposiciones para la generación, homologación, estandarización y publicación de los indicadores de desempeño de los programas operados por los entes públicos, que permitan dar cumplimiento a lo establecido en la LGCG” (Diario Oficial de la Federación, 16 de mayo de 2013).

Asimismo los 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 que

tienen por objeto establecer 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, así como las relacionadas con la operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Diario Oficial de la Federación, 25 de abril de 2013).

La Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas que tiene como

objeto establecer la estructura del formato que los entes obligados deben observar para informarla (sic) difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados para que la información financiera que generen y publiquen los entes obligados sea con base en estructuras y formatos armonizados. (Diario Oficial de la Federación, 4 de abril de 2013).

Como un hecho relevante para el objetivo de la presente investigación que analiza el uso de las recomendaciones derivadas de los informes de evaluación del gasto federalizado por parte de las administraciones públicas estatales esta Norma fue modificada para incluir el numeral 17 que establece “Los entes públicos que realicen evaluaciones deberán dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de las recomendaciones emitidas en dichas evaluaciones, atendiendo los mecanismos para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora que correspondan” (Diario Oficial de la Federación, 23 de diciembre de 2015).

Asimismo se cita el Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes de evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, derivado del interés de la presente investigación en términos de la generación de recomendaciones relevantes para las entidades federativas derivadas de las evaluaciones, dicho mecanismo se emitió con el objeto de

Establecer el proceso que deberán observar las dependencias y entidades para dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones, con el fin de contribuir a mejorar tanto el desempeño de los programas federales y/o presupuestarios como el proceso programático presupuestario, de conformidad con el artículo 22 del Reglamento de la Ley; Integrar los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones

en el diseño de las políticas públicas y de los programas correspondientes, con el fin de fortalecer la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, de conformidad con el artículo 29 fracción IV del DPEF 2011; Articular los resultados de las evaluaciones de los programas federales y/o presupuestarios en el marco del SED con el fin de mejorar su desempeño; Definir a los responsables de establecer los instrumentos de trabajo para dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora, así como para la formalización de los mismos y establecer los mecanismos de difusión de los resultados obtenidos de las evaluaciones, de conformidad con lo establecido en los Lineamientos (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 11 de diciembre de 2017a).

Los mandatos legales analizados desde la perspectiva de las dimensiones sustantivas, gerenciales y estratégicas permiten identificar los siguientes aspectos:

2.4.2 Resultados del análisis de las dimensiones sustantivas, gerenciales y estratégicas del marco legal y normativo federal

2.4.2.1 Dimensión sustantiva

La CPEUM y el marco legal y normativo que forman el entramado que regula la evaluación de la gestión persiguen los siguientes objetivos:

1. Administrar los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados y los municipios con criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.
2. Evaluar el ejercicio de los recursos, con especial énfasis en los recursos de los fondos de aportaciones federales.
3. Evaluar la política de desarrollo social con los fondos de aportaciones federales que tienen como destino el desarrollo social.
4. Relacionar los procesos de planeación y programación para el desarrollo con la presupuestación a través de la definición de objetivos, indicadores y metas.

2.4.2.2 Dimensión Gerencial

La CPEUM y el marco legal y normativo que forman el entramado que regula la evaluación de la gestión consideran los siguientes medios para cumplir con los cuatro objetivos descritos:

1. Existencia de instancias técnicas o personas independientes que realicen las evaluaciones.
2. Utilización de indicadores estratégicos y de gestión para realizar la evaluación de la aplicación de los recursos de las aportaciones federales.
3. Puesta en marcha de un sistema de información por parte de la SHCP para realizar el monitoreo sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales.
4. Inclusión de la información relativa al desempeño de los programas en la información financiera establecida tanto en las obligaciones de La LGCG como en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
5. Planeación de la realización de las evaluaciones.
6. Homologación de los criterios metodológicos para evaluar los recursos federales ministrados a las entidades federativas por parte de los entes coordinadores del Sistema de Evaluación del Desempeño.
7. Utilización de la información del desempeño en un proceso permanente de mejora en la gestión para la transformación social, es decir, los resultados de impacto.

2.4.2.3 Dimensión Estratégica

La CPEUM y el marco legal y normativo que forman el entramado que regula la evaluación de la gestión consideran como atributos de la evaluación, los siguientes:

1. Congruencia entre los resultados obtenidos de la aplicación del gasto y la asignación presupuestal.
2. Homologación y estandarización para la planeación y realización de evaluaciones a través del uso de indicadores estratégicos y de gestión y la definición de criterios para llevarlas a cabo.
3. Independencia en los resultados de las evaluaciones ya que se mandata que sea a través de instancias técnicas independientes al ejercicio de los recursos.
4. Integralidad de los procesos de planeación, programación, presupuestación, evaluación, transparencia y rendición de cuentas.

CAPÍTULO TERCERO

Estudio de caso: Guía para implementar la evaluación de la aplicación del gasto federalizado del Ramo General 33 en la Administración Pública del Estado de Querétaro

No existe una ruta infalible para implementar el enfoque de la GPR. La GPR plantea una serie de principios y criterios para lograr que la gestión pública sea eficaz y eficiente poniendo en el centro de la acción pública a los ciudadanos. El enfoque propone la entrega de bienes y servicios públicos de calidad y que respondan a las necesidades sociales. El cumplimiento de estas características contribuye a que la ciudadanía considere que la gestión pública, concretada a partir de la aplicación del gasto público, tenga valor para ella, ya que le genera confianza y legitimidad de la acción pública realizada.

Entre las herramientas en esta investigación se enfatiza en el sistema de monitoreo y evaluación y los indicadores del desempeño, en México existe el SED y para la evaluación de resultados del gasto federalizado la ASF fiscaliza en las entidades federativas su cumplimiento, como un componente del modelo federal. A continuación se presenta una propuesta para la administración pública estatal de Querétaro considerando que el enfoque de la GPR tiene como objetivo final, o como resultado de impacto, que los servidores públicos responsables de la aplicación del recurso tomen decisiones presupuestales con base en información del desempeño confiable, veraz y oportuna. Es este el sentido que se busca destacar la trascendental importancia de la definición y el diseño del modelo evaluativo para operar un sistema de monitoreo y evaluación que integre las necesidades de los involucrados en el marco del Federalismo.

Se advierte que el solo diseño y puesta en marcha del sistema de monitoreo y evaluación contribuye para mejorar los procesos de toma de decisiones presupuestarias ya que incrementa la racionalidad de las mismas en términos de eficacia y eficiencia, sin embargo esta condición no será suficiente sin un proceso

de adopción de una cultura de evaluación de resultados de la aplicación del gasto público y no solo del gasto federalizado.

El enfoque es un cuerpo conceptual, teórico y metodológico que utiliza las herramientas de la gestión en la iniciativa privada y propone su aplicación en la administración pública. Esta propuesta tiene límites porque los gobiernos no solo “producen y entregan” bienes y servicios públicos, también llevan a cabo funciones de regulación porque vigilan la aplicación y el cumplimiento de la norma y, de orientación porque se requiere, en algunos temas públicos, incidir en el comportamiento de la ciudadanía. Este abanico en el ejercicio de la responsabilidad pública, la complejidad y el mosaico de realidades en el territorio del país exige que cada ámbito se comprometa con los principios de la GPR, la adopte y la adapte según su propias necesidades.

A continuación se desarrollan los contenidos de una propuesta para el avance en la implementación de la evaluación de resultados de la aplicación del gasto para la administración pública del estado de Querétaro. Dicha propuesta se ha denominado “Guía para implementar la evaluación de resultados de la aplicación del gasto federalizado del Ramo General 33”. Se advierte que la numeración que aparece en el texto no coincide con la que del índice, lo anterior obedece a que éste tiene como objetivo solo mostrar de modo abreviado los contenidos de la Guía.

3.1 Propuesta de contenidos para la Guía para implementar la evaluación de resultados de la aplicación del gasto federalizado del Ramo General 33

3.1.1 Índice

Presentación

Introducción

Observaciones para el uso de la Guía

Sección I. Importancia de evaluar el gasto federalizado del Ramo General 33 en la Administración Pública Estatal

- a) La Gestión para Resultados como marco conceptual de la evaluación del gasto público
- b) El Ramo General 33 en el contexto de las finanzas públicas para las entidades federativas en México
- c) Las responsabilidades en torno a la evaluación de la aplicación del gasto del Ramo General 33

Sección II. Diseño del modelo evaluativo del Sistema de Evaluación de Resultados

- a) Consideraciones organizacionales
- b) Análisis del avance en la implementación de la Gestión para Resultados; del monitoreo y evaluación de los programas de desarrollo social y el Sistema de Evaluación del Desempeño del gasto federalizado
- c) Análisis FODA, definición de estrategias y diseño del modelo evaluativo
- d) Diseño del modelo conceptual de la Gestión para Resultados

Sección III. Esquemas de ayuda

- a) Esquema de ayuda 1: Alcances de las fases/dimensiones del ciclo presupuestario desde la perspectiva del modelo GPR propuesto

- b) Esquema de ayuda 2: Diseño de programa presupuestario con fuente de financiamiento del Ramo General 33

3.1.2 Presentación

En el año 2007 sucedieron importantes cambios en la gestión pública en México que consistieron en incorporar a rango constitucional la evaluación de los resultados de la aplicación del gasto público. Esta decisión trajo a las administraciones públicas mexicanas una nueva ruta para transitar hacia una gestión pública que cumple sus objetivos, que lo hace con los mejores márgenes financieros, que ofrece la mayor calidad y confianza en los servicios públicos que otorga y que logra un manejo sano de las finanzas públicas.

Este cambio se ha dado en el marco de una gestión que tiene como principal propósito crear valor público como consecuencia de las decisiones que se toman en torno al financiamiento de las políticas públicas, en especial las del desarrollo social, dicho énfasis pretende que la la gestión pública se redireccione hacia transparentar los resultados de impacto, es decir, saber “qué se logró” y “cuánto se gastó”. Esta fórmula implica reconocer que el interés en saber en “qué se gastó”, es solo una parte de la ecuación.

Así, la evaluación del gasto federalizado del Ramo General 33 (RG33) en las entidades federativas es un tema que obliga a las administraciones públicas a cultivar nuevas competencias metodológicas, técnicas, organizacionales, gerenciales y una cultura organizacional que ponga en el centro de las decisiones públicas la optimización de los recursos que se invierten para la educación, la salud, la infraestructura social básica y la educativa, la alimentación, la seguridad pública y el fortalecimiento financiero. Los resultados de la práctica de la evaluación de estos recursos señalan que si bien normativamente las entidades federativas están cumpliendo con las leyes en la materia aún no está sirviendo para mejorar la gestión ni los resultados.

La presente Guía tiene como objetivo presentar una hoja de ruta que permita incrementar el atributo de relevancia de la práctica de la evaluación de resultados.

La Guía está dividida en tres secciones: en la primera se presentan consideraciones generales en torno a la importancia de evaluar el gasto federalizado del Ramo General 33; en la segunda, se propone una secuencia de pasos dirigida a la Unidad Administrativa responsable de normar la evaluación y, en la tercera, se plantea un proceso para que la Unidad Administrativa responsable de cumplimiento a las fases de monitoreo y evaluación del gasto público con un enfoque para el logro de resultados.

3.1.3 Introducción

Los sistemas de evaluación de la gestión pública deben ser utilizados por las administraciones públicas estatales como una herramienta para tomar mejores decisiones en los ámbitos de la gestión principalmente para la rendición de cuentas y la mejora de los niveles de eficacia y eficiencia del gasto; incrementar los niveles de racionalidad en la planeación y ejecución de las políticas públicas y los programas, así como constituirse en un ejercicio permanente de enseñanza aprendizaje para asegurar que los recursos públicos atienden las necesidades sociales y crean valor público.

El Ramo General 33 (RG33) denominado Aportaciones Generales deben ser evaluado por las entidades federativas. Este ramo tiene una alta importancia para las finanzas estatales y en los impactos sociales que se esperan obtener a través de la ejecución de su gasto. Dichos recursos se destinan a las prioridades nacionales de la educación, la salud, la alimentación, la infraestructura básica y educativa, la seguridad pública así como al fortalecimiento financiero en materia de pensiones y deuda pública.

El quehacer de las administraciones públicas en la actualidad debe asumir el compromiso para incrementar la eficacia y la eficiencia de su actuación, y se reconoce que esto difícilmente podrá lograrse sin una base confiable de información social y del desempeño que permita conocer los impactos de la acción gubernamental. Sin embargo esta condición necesaria no será suficiente sino se logra transformar el proceso de toma de decisiones de los servidores públicos para que utilicen los resultados de las evaluaciones para mejorar la gestión.

El replanteamiento profundo que se ha dado en términos de evaluación ha significado para la Federación, las entidades federativas y municipios esfuerzos trascendentes para el diseño y puesta en marcha e institucionalización de sistemas de monitoreo y evaluación. Dichos sistemas son valorados por la SHCP

y el CONEVAL y fiscalizados por la ASF, ésta concluyó en 2015, que salvo excepciones, “la evaluación prácticamente no ha tenido un rol de apoyo a la mejora de la gestión de estos recursos...” (Auditoría Superior de la Federación, 2016, p.104).

Como consecuencia de lo anterior la inspiración de la presente “Guía para implementar la evaluación de la aplicación del gasto federalizado del Ramo 33” presenta una serie de elementos conceptuales y metodológicos que buscan integrar los marcos legales y normativos, los insumos metodológicos y técnicos; los diseños de programas públicos; los sistemas informáticos, entre otros, que se han generado tanto por la Federación como por la entidad federativa para lograr que el sistema de monitoreo y evaluación sea consistente, integral, complementario, homologado y sobre todo relevante a los servidores públicos que toman las decisiones para mejorar la aplicación del gasto y aseguran su orientación a los resultados y a la creación de valor público.

3.1.4 Observaciones para el uso de la Guía

La presente Guía está dirigida a dos tipos de servidores públicos con responsabilidades en torno a la evaluación para resultados en el ámbito de la administración pública estatal: el primer apartado está dedicado a los servidores públicos adscritos a unidades administrativas que tienen la responsabilidad de normar y controlar estas funciones y, el segundo apartado para aquellos que tienen que dar cumplimiento a dichas normas.

En esta perspectiva:

- Propone que desde el modelo de la Gestión para Resultados (GPR) estatal el Sistema de Evaluación de Resultados (SER) en el estado de Querétaro genere información complementaria a la que produce el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) federal en cuanto al RG33.
- Pretende lograr que la información del desempeño generada por el SED y el SER sea relevante para los servidores públicos, facilitando la toma de decisiones en torno al destino del gasto público y los resultados de impacto estatal que se tienen que lograr con la contribución de los recursos federales del RG33.
- Busca que la información del desempeño generada a través del SER se complemente con la que produce el SED.
- Los elementos legales, normativos, metodológicos y técnicos seleccionados para monitorear y evaluar del SED deben permitir la comparación con la información del desempeño que genera el SER.
- Propone la elaboración de instrumentos normativos, gerenciales y técnicos estatales basados en el marco legal, normativo, metodológico y técnico del SED con el fin de asegurar su consistencia.
- Procura que la perspectiva de la GPR incluida en las fases del ciclo presupuestario permitan su funcionamiento sistémico y que el monitoreo y

la evaluación sean un eslabón que moviliza hacia la mejora de la gestión y el logro de resultados de impacto.

3.1.5 Sección I. Importancia de evaluar el gasto federalizado del Ramo General 33 en la Administración Pública Estatal

3.1.5.1 La Gestión para Resultados como marco conceptual de la evaluación del gasto público

La incorporación del enfoque de la GPR implica transformaciones profundas en el desempeño de las organizaciones públicas que impacta todas las etapas de la gestión y la cultura de la evaluación de los servidores públicos. Gestionar para resultados exige planear y programar para el desarrollo; orientar y ejecutar el gasto en estas direcciones, así como monitorear y evaluar en el mismo sentido bajo los principios de “centrar el diálogo en los resultados en todas las fases del proceso”; “alinearse la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados”; “mantener la medición y la información sencillas”; “gestionar para resultados” y “usar la información de los resultados para aprender y para la toma de decisiones” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-Banco Mundial, 1 de noviembre del 2017)

En los ámbitos de la transparencia y la rendición de cuentas la GPR tiene una importante trascendencia pues, como ya se señaló, la legitimidad y la confianza ciudadana de que el gasto público está orientado y ejercido bajo principios que elevan los niveles de eficacia y la eficiencia de su ejecución son elementos necesarios que intervienen en el proceso para la creación del valor público. Por ello, los cambios organizacionales que se requieren implican modificar el enfoque del trabajo público inspirado en lo que el gobierno compra con el gasto público hacia una perspectiva que permita identificar lo que el gobierno realiza y logra con dicho gasto, es decir, el enfoque está en determinar cuáles transformaciones sociales se logran a través de la aplicación del gasto. Esto tiene como consecuencia que el quehacer gubernamental en su conjunto, requiera de una nueva cultura organizacional en los servidores públicos que les permita

mantener el enfoque hacia los resultados, para lograrlo el enfoque define a la información del desempeño que se genera a través del monitoreo y la evaluación con una importancia crucial y, aunque tienen y se les da un importante valor a los indicadores estratégicos y de gestión, las investigaciones aplicadas a los programas públicos como medios para su evaluación también deben ser realizadas y consideradas en el proceso.

La información del desempeño derivada de las evaluaciones de resultados de la aplicación del gasto es el instrumento de la GPR por excelencia dado que se constituye en el insumo principal para la toma de decisiones en todos los niveles jerárquicos que constituyen la Administración Estatal. En este tenor se afirma que el diseño del SER tiene como principal función generar información del desempeño de manera oportuna, confiable y, sobre todo, relevante para apoyar la toma de decisiones en las diferentes etapas del ciclo de la gestión.

Si bien el cambio de enfoque que se plantea en la GPR tiene implicaciones políticas, organizacionales y metodológicas en todas las áreas del trabajo público, en esta propuesta se privilegia las metodológicas y en cierta medida las organizacionales. Sin embargo, y dado que el tema del poder es un aspecto transversal presente en prácticamente todas las decisiones que se toman en la administración pública, se tiene conciencia de este factor en la aceptación de los contenidos de la presente Guía de implementación.

Como se ha expuesto, la GPR es un enfoque sistémico que propone la interrelación de las fases de la gestión a través de asegurar que, en cada una de ellas, se prioriza la realización de los logros en términos de impacto para la población utilizando información del desempeño. En este sentido se destaca que el planteamiento de dichos logros, los cuales pueden ser, por ejemplo, disminuir la desnutrición; incrementar el promedio de años de educación básica o incrementar la percepción de seguridad (entre muchos otros) metodológicamente se definen desde una visión integrada que busca dar respuesta a las necesidades sociales; en tanto, la evaluación de los resultados de los fondos del RG33,

colocándolos como objetos de evaluación, ha contribuido a la fragmentación conceptual, y por ende metodológica, de los procesos de evaluación de los logros planteados. De aquí que la propuesta en la Guía es identificar los elementos que configuran esta responsabilidad e integrarlos en el sistema de monitoreo y evaluación.

3.1.5.2 El Ramo 33 en el contexto de las finanzas públicas de las para las entidades federativas en México

El proceso de descentralización del gasto público federal tuvo su origen a finales de 1997 derivado de la inclusión del Capítulo V a la LC, esto se tradujo en la creación de la figura Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, lo cual a su vez dio origen a la creación del RG33, incorporado al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 1998. La propuesta original del Ejecutivo sólo consideraba tres fondos: educación básica, servicios de salud y el de infraestructura social municipal.

Durante las deliberaciones de la Comisión Dictaminadora se modificó la denominación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal por la de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y se integraron dos fondos; uno destinado a los estados y otro a los municipios. Asimismo, se aprobó la creación de dos fondos adicionales destinados a la satisfacción de necesidades municipales y del Distrito Federal dando origen al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal y el Fondo de Aportaciones Múltiples. Al fondo para educación básica se incorporaron recursos y facultades con el fin de apoyar e impulsar la educación normal de los Estado de la Federación, denominándose Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal. Por lo tanto originalmente el RG33 se constituyó por cinco fondos: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que se divide en dos: Fondo para la Infraestructura Social Estatal y Fondo para la Infraestructura Social Municipal; Fondo de

Aportaciones de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) y Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

A partir del ejercicio presupuestal 1999 al RG33 se incorporaron dos fondos más el de Educación Tecnológica y de Adultos y el de Seguridad Pública por lo que actualmente se encuentra conformado por siete fondos: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que se divide en dos: Fondo para la Infraestructura Social Estatal y Fondo para la Infraestructura Social Municipal; Fondo de Aportaciones de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) y Fondo de Aportaciones Múltiples que se dividió en tres: Fondo para la Asistencia Social, Fondo para Infraestructura Educativa Básica y Fondo para Infraestructura Educativo Superior; Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

Según el CEFP

Con la creación del RG33 se dotó a las Entidades Federativas y Municipios de mayor certeza jurídica y certidumbre en la disponibilidad de los recursos, y más responsabilidades sobre el uso y vigilancia de los mismos. De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), los siete fondos que conforman actualmente el RG33, se asignan, distribuyen y aplican para cubrir las necesidades sociales relacionadas con la educación, salud, infraestructura social, seguridad pública y otras. Estos recursos son transferencias etiquetadas que sólo pueden emplearse para los fines que señala la LCF (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2006, p.11).

3.1.5.3 Las responsabilidades en torno a la evaluación de la aplicación del gasto del RG33

El artículo 134, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “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”. El segundo párrafo del citado artículo contempla que

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en términos del párrafo anterior...

En torno a la obligación de la evaluación de los recursos federales la LCF fue reformada el 1º de octubre de 2007, esta reforma prescribe que el control, la evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales se realizará como sigue: en cuanto a la fiscalización de las cuentas públicas de las entidades, municipios y demarcaciones del Distrito Federal, será efectuada por el Poder Legislativo local que corresponde por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda u órgano equivalente conforme a lo que establezcan sus propias leyes con el fin de verificar que se aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en la Ley.

Asimismo, esta reforma hace alusión a que el ejercicio de estos recursos queda sujeto a la evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 110 de la LFPRH. Estableciendo que los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, por instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejerzan, designadas por las entidades, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales, los resultados de las evaluaciones deberán informarse de acuerdo a la LCF.

En su reforma del 18 de julio de 2016 establece en el artículo 49 fracción V que

El ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la evaluación del desempeño en términos del artículo 110 de la Ley Federal de

Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la presente Ley, incluyendo, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Para efectos de la evaluación a que se refiere el párrafo anterior, se transferirá hasta el 0.05 por ciento de los recursos de los fondos de aportaciones federales 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, al mecanismo que para tal efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos a que se refiere este Capítulo, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales, en los términos de las leyes federales aplicables (Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 2016a)

3.2 Sección II Diseño del modelo evaluativo del Sistema de Evaluación de Resultados

3.2.1 Consideraciones organizacionales

Desde una perspectiva organizacional la responsabilidad de la evaluación de los resultados de la aplicación del gasto requiere la conformación de un área administrativa responsable de la evaluación de los resultados específica que disponga de recursos materiales, financieros y, en especial, capital humano que cuente con las competencias para poner en marcha procesos orientados a lograr un cambio profundo en la cultura organizacional de las dependencias y entidades públicas.

En Querétaro se constituyó un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Contraloría, denominada Unidad de Evaluación de Resultados (UER). Ésta es la

instancia técnica responsable de evaluar el resultado del ejercicio de los recursos públicos en términos de lo establecido en la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro (La Sombra de Arteaga, 20 de diciembre de 2014) y por ende responsable de coordinar el proceso de implementación de la GPR como del SER.

Las principales responsabilidades de esta UER son:

1. Hacer el seguimiento de la implementación del enfoque GPR en las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo valorando oportunidades y debilidades e incorporando mejoras en dicho proceso para rediseñar el modelo evaluativo.
2. Establecimiento de mecanismos de coordinación y seguimiento que sean aplicados de manera homogénea en materia de monitoreo y evaluación entre las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo.
3. Coordinación para la elaboración del Plan Anual de Evaluaciones para el Poder Ejecutivo del estado y su cumplimiento, en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
4. Elaboración de propuestas para actualizar el marco normativo así como la emisión de lineamientos, metodologías y mecanismos, incluidos los necesarios para la definición de los términos de referencia para evaluar y el diseño de indicadores estratégicos y de gestión.
5. Promoción de la integración de las recomendaciones de las evaluaciones en los programas de aspectos susceptibles de mejora.
6. Propiciar la integración de información del desempeño en los procesos de toma de decisiones presupuestales y de mejora de la gestión para el logro de resultados.
7. Otorgamiento de asesoría técnica y capacitación en los términos del enfoque de gestión para resultados.

Es deseable que todas las dependencias y entidades, a su vez, cuenten con una unidad administrativa responsable de la tarea de evaluación. La

especialización que requiere esta tarea requiere de perfiles técnicos que combinen el expertiz técnico, metodológico con el funcionamiento de la Administración Pública; en tanto esto sucede los titulares de las dependencias y entidades deberán designar un servidor público que sea parte de la plantilla de personal de la dependencia o entidad para que cumpla la función de evaluación, el cual será identificado como responsable de la función de evaluación.

La unidad administrativa en la que labore dicho servidor público será denominada Unidad Administrativa Responsable de Evaluación (UARE).

También es conveniente que se integren equipos de evaluación, lo anterior porque a menudo los procesos que se ponen en marcha tienen consecuencias para las áreas de planeación, programación, presupuestación, operación y los responsables de las tareas de transparencia y rendición de cuentas. La profesionalización de los servidores públicos en estas tareas es un desafío ya que la búsqueda de la eficiencia en el desempeño ha reducido drásticamente las estructuras organizacionales.

Debido a que debe seguirse el principio de imparcialidad e independencia, la UARE deberá ser ajena a la operación de los programas o fondos de aportaciones federales y deberá tener atribuciones y competencias, como ya se explicó, para integrar un equipo de trabajo con las áreas de planeación, programación, control presupuestal y operación así como coordinar la contratación, la operación, supervisión y seguimiento de las evaluaciones y sus resultados, su cumplimiento normativo. Asimismo, deberá interactuar con otros involucrados, al interior y el exterior, de la dependencia o entidad, para el envío de los resultados de la evaluación a las instancias correspondientes, realizar el seguimiento de las recomendaciones y atender los requerimientos derivados de esta función con la UER.

3.2.2 Diseño del modelo evaluativo del SER en el contexto de la GPR en la Administración Pública Estatal

Durante esta fase la unidad administrativa responsable de normar la evaluación, para el caso Querétaro deberá desarrollar los siguientes tres aspectos:

- 1º. Analizar el avance en la implementación de la GPR, el monitoreo y evaluación de los programas de desarrollo social y el SED del gasto federalizado y su marco normativo estatal.
- 2º. Identificar fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.
- 3º. Diseñar estrategias de reorientación, ofensivas y defensivas para el modelo evaluativo.

3.2.2.1 Análisis del avance estatal en la implementación de la GPR con base en SHCP, CONEVAL, ASF e información propia

En México la SHCP, el CONEVAL y la ASF han realizado ejercicios de diagnóstico para valorar los avances en materia de avances para la implementación del enfoque de la GPR y la institucionalización del monitoreo y la evaluación para las 32 entidades federativas.

La información que se genera es un insumo para que se elabore el diagnóstico para la entidad federativa, ésta se encuentra a disposición publicada en los portales correspondientes de las instancias federales.

Cada instancia aporta información distinta que al analizarla genera insumos para el diseño del modelo evaluativo. Es importante mencionar que ni SHCP, ni CONEVAL indagan específicamente sobre el RG33, esta información sólo se fiscaliza por parte de la ASF.

Fuentes de información desde la perspectiva de la Federación

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Diagnóstico sobre el avance en la implementación del PBR-SED de las entidades federativas

Con los elementos valorados en el Índice General de Avance PbR-SED Entidades Federativas para el año 2017 Querétaro alcanzó un valor de 70.0 en tanto el promedio nacional fue de 65.3.

Durante el año 2017 Querétaro se ubicó en la posición 12 con respecto de las 32 entidades federativas, logrando una clasificación global de “Alto” con un incremento de su puntuación respecto de 2016 de +13.6 puntos.

El ejercicio de diagnóstico valora cinco secciones: el promedio más alto corresponde a Capacitación con 100, éste supera el promedio nacional con 31.2 puntos; seguido por la sección PbR-SED con 76.3, 10.2 puntos adicionales al promedio nacional. En contraparte, las secciones que alcanzaron los menores valores, y se alejaron de los promedios nacionales son Recursos Humanos, Adquisiciones y Transparencia, ésta última alcanzando el valor más bajo de las cinco secciones y registrando una brecha con respecto al promedio nacional de 23.4 puntos menos.

El PbR-SED Querétaro obtuvo, con respecto del promedio nacional, valoraciones superiores para las siete categorías que lo integran. Destacando la brecha más alta para la categoría de Evaluación que fue superior al promedio nacional con 20.7 puntos; seguida para la categoría Presupuestación con 15.3 y Seguimiento con 13.1 puntos.

La categoría que registró el promedio más alto, y por lo tanto sugiere que se cumplió con la mayor cantidad de reactivos en el instrumento de medición, fue Presupuestación; seguida de Marco Jurídico y Seguimiento. La categoría con menor avance y la más cercana al promedio nacional es la de Programación. En la misma situación de cercanía al promedio nacional, y en segundo sitio como el promedio más bajo se obtuvo para la categoría de Planeación. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 8 de abril de 2017)

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas

En el Índice de monitoreo y evaluación del Diagnóstico del Avance en el Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2017 CONEVAL estimó un valor de 87.0 para Querétaro en tanto que el promedio nacional de avance fue de 75.3. El valor asignado por CONEVAL coloca a la entidad en el grupo de entidades federativas con un “Alto” avance. La valoración del CONEVAL toma en cuenta aspectos normativos y prácticos que la administración estatal desarrolla. En los aspectos normativos destaca el bajo puntaje asignado a “Criterios para creación de programas”; “Atribuciones del área responsable de evaluación” y “Elementos del área responsable”. En los aspectos prácticos el de menor puntaje es el de “Estudios, diagnósticos e investigaciones”; “Difusión de información” e “Indicadores de gestión”. (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 23 de noviembre de 2018)

Auditoría Superior de la Federación

Auditoría de Desempeño al Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado

Los resultados de la ASF, contenidos en el Informe de la Cuenta Pública para el año 2015 (Auditoría Superior de la Federación, 2016), estimó el Índice de Desempeño del avance del Sistema de Evaluación de Desempeño del Gasto Federalizado. En éste, Querétaro ocupó la posición 14 entre las 32 entidades federativas con un promedio de 60.2, 10.3 puntos arriba respecto del promedio nacional que se calculó en 49.9.

El Índice calculado por la ASF considera ocho componentes: Marco jurídico, institucional y operativo del SED, capacitación en materia del SED, Formulación de un Programa Anual de Evaluación y de los Términos de Referencia para la realización de evaluaciones; Realización y alcance de las evaluaciones; Difusión de las evaluaciones; Consideración de los indicadores de desempeño en las

evaluaciones; Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora y la utilización de los resultados de las evaluaciones. Siendo éste último el que menor cantidad de reactivos fue sustentado. (Auditoría Superior de la Federación, 2016)

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

Evaluaciones específicas del desempeño para los recursos federales del RG33 realizadas para el estado de Querétaro 2016-2017

En cumplimiento a la normatividad vigente en Querétaro se han realizado evaluaciones al gasto federalizado para el RG33. Se evaluaron durante el año 2016 y 2017 los Fondos de Aportaciones correspondientes al FONE, FASSA, FAETA, FAM-AS, FAM-IE, FASP, FISE y FAFEF.

En términos generales los resultados de las evaluaciones han apuntado hacia la necesidad de reforzar las tareas de planeación y programación incluyendo la definición de indicadores para enfatizar el enfoque para resultados de los recursos del gasto federalizado que fueron evaluados.

Los resultados se obtuvieron del análisis de los informes los cuales están publicados en el portal de la Unidad de Evaluación de Resultados en la dirección electrónica <http://www2.queretaro.gob.mx/UER/>

El análisis respectivo permitió corroborar que el 48.6% de las recomendaciones están relacionadas con las fases de planeación y programación de los recursos del RG33; 27.8% con la presupuestación, ejercicio presupuestal y la operación de los recursos; 20.8% con temas de seguimiento y evaluación y 2.8 con la transparencia y la rendición de cuentas.

La información que arrojan los diagnósticos e informes señalan que en el proceso de implementación de la GPR para Querétaro las principales áreas de oportunidad están en transparencia, planeación y programación según la SHCP; debilidades en términos de la indefinición de criterios para elaborar los programas de desarrollo social, de acuerdo a CONEVAL; falta de seguimiento a las

recomendaciones derivadas de las evaluaciones, dice ASF y, principales debilidades en las fases de planeación y programación de acuerdo a INDETEC, permiten precisar las debilidades principales en el diseño de los programas. Es decir, la evaluación de los resultados en la aplicación del gasto requiere, de acuerdo al enfoque sistémico de la GPR, adecuar los procesos de planeación y programación.

Análisis del marco legal y normativo federal y estatal

La Ley que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley de Planeación del Estado de Querétaro (La Sombra de Arteaga, 17 de diciembre de 2008) establece en su artículo 20, fracción IV, que “Las dependencias y entidades deberán realizar el seguimiento del desarrollo de sus programas institucionales para llevar a cabo los ajustes pertinentes de forma oportuna y realizar la evaluación de los resultados obtenidos del mismo, con fines de retroalimentación para la elaboración de los programas de periodos subsecuentes”.

Por su parte, la Ley para el manejo de los recursos públicos del Estado de Querétaro (20 de diciembre de 2014), su artículo 57, fracción I, establece que “En la ejecución del gasto público, los sujetos de la Ley, deberán: I) Realizar sus actividades con sujeción a los objetivos y metas de los programas contemplados en el Presupuesto de Egresos del Estado y de los municipios, según corresponda”.

En materia de evaluación, esta misma Ley mandata en su artículo 95, que “Para efectos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 57 de esta Ley, el ejercicio de los recursos públicos se evaluará estableciéndose al efecto instancias técnicas de evaluación, para propiciar que dichos recursos se asignen y administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”; el artículo 96, párrafo primero, ordena que “La evaluación a la que se refiere el artículo anterior, se realizará con base en indicadores estratégicos y de gestión, con la finalidad de verificar el cumplimiento de las metas y objetivos que permitan conocer los resultados de la

aplicación de los recursos públicos”; el párrafo segundo señala que “La evaluación podrá efectuarse respecto de los programas correspondientes y el desempeño de los sujetos de la Ley encargados de llevarlos a cabo y se realizará con base en los programas anuales de evaluación que establezcan las instancias técnicas especializadas a las que se refiere el artículo anterior”. El artículo 97 contempla que “El diseño, construcción, seguimiento y mejora de la calidad de los programas públicos, el cumplimiento de los criterios técnicos y las metas de sus indicadores, así como la aplicación de los aspectos susceptibles de mejora, será responsabilidad de los sujetos de la Ley y se realizará conforme a los lineamientos específicos que establezcan las instancias especializadas descritas en el artículo 95 de esta Ley, quienes brindarán la asesoría técnica y la capacitación necesaria para tales efectos”; asimismo, dicta que “La evaluación técnica de los programas y sus indicadores estará a cargo de las instancias referidas en el párrafo precedente, quienes emitirán las recomendaciones que estimen pertinentes”. En su artículo 98, establece que “Los resultados de las evaluaciones que se practiquen en términos de este Título, deberán ser considerados por los sujetos de la Ley, en el ámbito de sus respectivas competencias, para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos públicos que les sean asignados”. En tanto el artículo 99, ordena que “Los sujetos de esta Ley, deberán publicar en sus páginas de Internet, a más tardar el último día hábil del mes de abril, su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño. Asimismo, deberán publicar en las citadas páginas, a más tardar a los 30 días naturales posteriores a la conclusión de las evaluaciones, los resultados de las mismas e informar sobre las personas que realizaron dichas evaluaciones. La difusión de los resultados de las evaluaciones, se ajustará a lo dispuesto en las normas, metodologías, clasificadores y los formatos que señalen las disposiciones que fije el Congreso de la Unión en la Ley respectiva”.

En el Decreto por el que se reforma el Decreto que establece y constituye el Órgano Desconcentrado de la Administración Pública del Estado del Querétaro denominado Unidad de Evaluación de Resultados (La Sombra de Arteaga, 30 de

noviembre de 2016) se establece y constituye como “...órgano desconcentrado... con autonomía técnica y de gestión jerárquicamente subordinada a la Secretaría de la Contraloría... cuyo objeto será evaluar el resultado en el ejercicio del gasto de los recursos públicos incorporados al presupuesto del Estado”.

Adicionalmente, se han considerado mandatos establecidos en los siguientes Acuerdos, Lineamientos, criterios y otras de carácter estatal:

- Acuerdo mediante el cual se emiten los lineamientos generales para la evaluación de los programas públicos del PEEQ.
- Manual de Programación, Presupuestación y Monitoreo.
- Mecanismo para el seguimiento de las recomendaciones emitidas en los informes de evaluación realizadas a las políticas públicas, programas públicos y a los recursos del gasto federalizado del PEEQ a través de la elaboración del Programa de Aspectos Susceptibles de Mejora.

3.2.3 Análisis FODA, definición de estrategia y diseño de modelo evaluativo

3.2.3.1 Análisis FODA

El resultado de la revisión de los resultados en términos del avance alcanzado

Fortalezas

- F1. Querétaro cumple con criterios establecidos por ASF, CONEVAL y SHCP y muestra tendencia de constante mejoría.
- F2. Existen evaluaciones al gasto federalizado del RG33.
- F3. Existe la estructura programática de Pp en el Decreto de Presupuesto.
- F4. Existen los siguientes sistemas informáticos: SIEGGEQ, MESI, Hyperion, SFU, Sistema de Evaluación de Resultados – ASM.
- F5. Avance de 20 puntos respecto del promedio nacional de la categoría Evaluación en el diagnóstico SHCP.
- F6. En la categoría de capacitación se obtuvo el valor máximo de 100.0 de acuerdo a SHCP.

Oportunidades

- O1. Existencia de programas presupuestarios.
- O2. Establecimiento de mecanismos de coordinación entre SPyF y SECON.
- O3. Avances en los aspectos prácticos del monitoreo y la evaluación.
- O4. Mejoramiento de acciones concretas de transparencia y rendición de cuentas.
- O5. Establecimiento de un programa de mediano plazo para orientar la realización de las evaluaciones.

permite elaborar el siguiente análisis FODA.

F7. Existencia de un marco normativo suficiente.

Debilidades

- D1. Procesos de programación con enfoque a resultados registran calificaciones bajas según resultados de SHCP y CONEVAL y el análisis de recomendaciones.
- D2. Alta rotación de enlaces (GPR y evaluación).
- D3. Cultura de la evaluación incipiente orientada al cumplimiento de la normatividad.
- D4. Integración de los Programas de Aspectos Susceptibles de Mejora que retoman de manera incipiente las recomendaciones.
- D5. Avance de la evaluación de los RG33 solo se valora por la ASF.

Amenazas

- A1. Incumplimiento del marco legal y/o normativo.
- A2. No utilizar la información de las recomendaciones para mejorar la gestión.
- A3. Retrasar el proceso de mejora de rendición de cuentas y transparencia sobre los resultados de la aplicación del gasto, incluyendo el gasto federalizado del RG33.

3.2.3.2 Definición de estrategias basadas en FODA para el SER estatal

	Factores	Oportunidades	Amenazas
Factores internos	externos	O1. Existencia de programas presupuestarios. O2. Establecimiento de mecanismos de coordinación entre UER y la UARE. O3. Avances en los aspectos prácticos del monitoreo y la evaluación. O4. Mejoramiento de acciones concretas de transparencia y rendición de cuentas. O5. Establecimiento de un programa de mediano plazo para orientar la realización de las evaluaciones.	A1. Incumplimiento del marco legal y/o normativo. A2. No utilizar la información de las recomendaciones para mejorar la gestión. A3. Retrasar el proceso de mejora de rendición de cuentas y transparencia sobre los resultados de la aplicación del gasto, incluyendo el gasto federalizado del RG33.

Fortalezas	Estrategias ofensivas	Estrategias defensivas
<p>F1. Querétaro cumple con criterios establecidos por ASF, CONEVAL y SHCP y muestra tendencia de constante mejoría.</p> <p>F2. Existen evaluaciones al gasto federalizado del RG33.</p> <p>F3. Existe la estructura programática de Pp en el Decreto de Presupuesto.</p> <p>F4. Existen los siguientes sistemas informáticos: SIEGGEQ, MESI, Hyperion, SFU, Sistema de Evaluación de Resultados – ASM.</p> <p>F5. Avance de 20 puntos respecto del promedio nacional de la categoría Evaluación en el diagnóstico SHCP.</p> <p>F6. En la categoría de capacitación se obtuvo el valor máximo de 100.0 de acuerdo a SHCP.</p> <p>F7. Existencia de un marco normativo suficiente.</p>	<p>O1,F1 Consolidación de los Pp con fuentes de financiamiento del RG33.</p> <p>F4,O3 Complementariedad entre los reportes emitidos por el SED y por el SER.</p>	<p>F1,A3 Rediseño de un modelo evaluativo</p>
Debilidades	Estrategias de reorientación	
<p>D1. Procesos de programación con enfoque a resultados registran calificaciones bajas según resultados de SHCP y CONEVAL y el análisis de recomendaciones.</p> <p>D2. Alta rotación de enlaces (GPR y evaluación).</p> <p>D3. Cultura de la evaluación incipiente orientada al cumplimiento de la normatividad.</p> <p>D4. Integración de los Programas de Aspectos Susceptibles de Mejora que retoman de manera incipiente las recomendaciones.</p> <p>D5. Avance de la evaluación de los RG33 solo se valora por la ASF.</p>	<p>D1,O1 Mejora de diseño de Pp con énfasis en fuentes de financiamiento RG33</p> <p>D1,O2 Emisión de manuales, mecanismos, criterios conjuntamente</p> <p>D3,O3 Uso de reportes de cumplimiento de indicadores para impartición de asesorías</p> <p>D4,O4 Mejora del proceso de seguimiento de recomendaciones y definición de aspectos susceptibles de mejora</p>	

Insumos para la definición de la estrategia del modelo GPR para Querétaro

Aplicando la metodología FODA se determinan los siguientes insumos que se clasifican en sustantivas y gerenciales:

Estrategias sustantivas:

1. Rediseño de un modelo evaluativo cuyos atributos estratégicos contemplen los siguientes: relevancia, complementariedad, homologación, consistencia e integralidad.
2. Consolidación del diseño de acuerdo a la perspectiva GPR de los Pp y Pds con fuentes de financiamiento del RG33.

Estrategias gerenciales:

1. Complementariedad de los reportes generados por los sistemas informáticos existentes.
2. Emisión de criterios para la mejora del monitoreo y evaluación del gasto.
3. Mejora del proceso de seguimiento de recomendaciones y definición de aspectos susceptibles de mejora.
4. Promoción del uso de reportes de cumplimiento de indicadores y resultados de evaluaciones para mejorar la gestión y los resultados de los Pp financiados con el gasto federalizado del RG33.

La presente Guía desarrolla las estrategias sustantivas:

Estrategia Sustantiva: Rediseño de un modelo evaluativo cuyos atributos estratégicos contemplen los siguientes: relevancia, complementariedad, homologación, consistencia e integralidad.

Con base al análisis realizado legal, normativo, metodológico y organizacional se propone describir un modelo evaluativo que se reoriente de manera prioritaria para lograr que la información del desempeño generada en el estado, así como todas las actividades en torno al monitoreo y la evaluación de los resultados de la aplicación del gasto, sean instrumentos útiles para la toma de decisiones de los servidores públicos estatales. Para ello la información del desempeño del gasto federalizado debe ser complementada con información del programa presupuestario que tiene entre sus fuentes de financiamiento, dicho gasto. Con lo anterior las mejoras previstas podrán hacerse al diseño del programa estatal, a su operación, a sus instrumentos de transparencia y rendición de cuentas y, para los recursos del gasto federalizado se contará con información para retroalimentar a los Coordinadores de los Fondos.

Así el modelo evaluativo en sus dimensiones sustantivas, es decir, en torno a sus objetivos se tienen los siguientes:

- Cumplimiento del marco legal y normativo federal y estatal de la evaluación de los resultados de la aplicación de los recursos del gasto federalizado del RG33.
- Identificación de los resultados de impacto esperados a través de la aplicación del gasto federalizado de los fondos del RG33 alineados con los resultados de impacto esperados en el Plan Estatal de Desarrollo.
- Definición de indicadores estratégicos y de gestión que cumplan con los criterios técnicos y midan la eficacia, eficiencia, economía y calidad del desempeño de la aplicación del gasto.
- Generación de información del desempeño en la aplicación del gasto como insumo para la toma de decisiones en torno a la gestión y los resultados.
- Conocimiento de los resultados alcanzados con la aplicación del gasto en el tema de educación básica, salud, alimentación, infraestructura educativa y social básica, seguridad y fortalecimiento financiero.

A continuación se presenta el modelo evaluativo con sus dimensiones sustantivas, gerenciales y estratégicas:

Modelo evaluativo para el estado de Querétaro de los programas presupuestarios que tienen entre sus fuentes de financiamiento el gasto federalizado del RG33		
Aspectos sustantivos: propósitos medulares	Aspectos gerenciales: medios para el desarrollo de las líneas sustantivas	Aspectos estratégicos: definen los atributos
Cumplimiento del marco legal y normativo federal y estatal de la evaluación de los resultados de la aplicación de los recursos del gasto federalizado del RG33.	Documento que describa el marco legal y normativo federal y estatal que permita visualizar la complementariedad entre ambos	Relevancia Complementariedad Homologación Consistencia Integralidad
Identificación de los resultados de impacto esperados a través de la aplicación del gasto federalizado de los fondos del RG33 alineados con los resultados de impacto esperados en el Plan Estatal de Desarrollo.	Documento que presente esquema de alineación de objetivos de resultados en PND, PED, PI y Pp Documento que contenga la descripción del problema que se atiende, causas, consecuencias, identificación y cuantificación de la población objetivo Definición de criterios de diseño Pp estatal Matriz de Indicadores para Resultados Federal y Estatal	
Definición de indicadores estratégicos y de gestión que cumplan con los criterios técnicos y que midan la eficacia, eficiencia, economía y calidad del desempeño del fondo y del programa.	Lista de cotejo de criterios CREMAA Manual de indicadores (ficha técnica) Reportes de avance de indicadores MESI Reportes de avance de indicadores SFU Bitácora de cálculo Medios de verificación institucionalizados	
Generación de información de los resultados del desempeño en la aplicación del gasto como insumo para la toma de decisiones en torno a la gestión y los resultados.	Reportes de acciones de mejora con evidencias Reporte de justificación MESI Reporte de justificación SFU	
Documentación de los resultados alcanzados con la aplicación del gasto en el tema de educación básica, salud, alimentación, infraestructura educativa y social básica, seguridad y fortalecimiento financiero.	Informe anual de los resultados de impacto del fondo del RG33 que corresponda Reportes del 4º trimestre SFU Reportes del 4º trimestre MESI Reporte de cumplimiento de acciones de mejora	

3.2.3.3 Modelo conceptual de la GPR para Querétaro

El Modelo GPR propone, en primer término, considerar el ciclo presupuestario para incorporar en cada una de sus fases los elementos que permitan utilizar/generar información del desempeño. Por lo anterior este modelo conceptualiza las fases de planeación, programación, presupuestación, ejecución y control presupuestal, monitoreo, evaluación y transparencia y rendición de cuentas como dimensiones del modelo que están vinculadas de modo tal que las

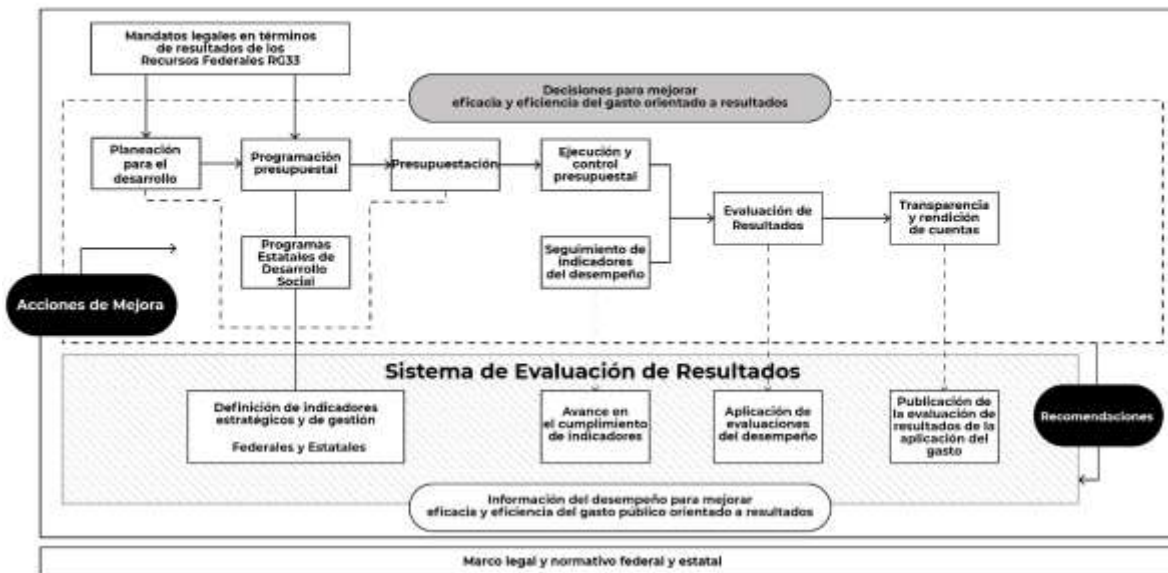
fortalezas y debilidades de cada una de ellas moviliza o detiene los resultados de las otras.

La ventaja de diseñar de acuerdo a las fases del ciclo presupuestario es que se aporta claridad a las dependencias y entidades para que las unidades administrativas responsables de cada una de ellas tengan claridad de los procesos en donde la información resultado de cada fase se convierte en el insumo de la siguiente. Asimismo, permite visualizar el rol integrador del monitoreo y la evaluación como el principal mecanismo que genera información del desempeño relevante para la toma de decisiones durante todo el ciclo presupuestario.

La presente propuesta de evaluación del gasto federalizado del RG33 se elabora con la perspectiva del modelo de la cadena de producción de valor público (CPVP) el cual tiene como núcleo de análisis a la cadena de insumos, procesos, productos, resultados e impacto y posibilita, en el marco de la GPR, “ordenar” las intervenciones públicas. Derivado de lo anterior el RG33 “se integra” conceptualmente desde la planeación y la programación como un “insumo”. De tal forma que este gasto tiene, en primera instancia, un rol de “fuente de financiamiento”, en términos de la CPVP, de “insumo”, es decir, es un recurso necesario para generar bienes y servicios públicos que se entregan a una población objetivo o área de enfoque para atender problemáticas en temas de educación, salud, alimentación, infraestructura social básica y educativa, seguridad y fortalecimiento financiero. En segunda instancia, en el marco del Federalismo, estos recursos también pueden participar en los procesos, los productos, los resultados intermedios y el impacto, de acuerdo a lo establecido en la LCF, lo cual depende de la normatividad para cada uno de los fondos.

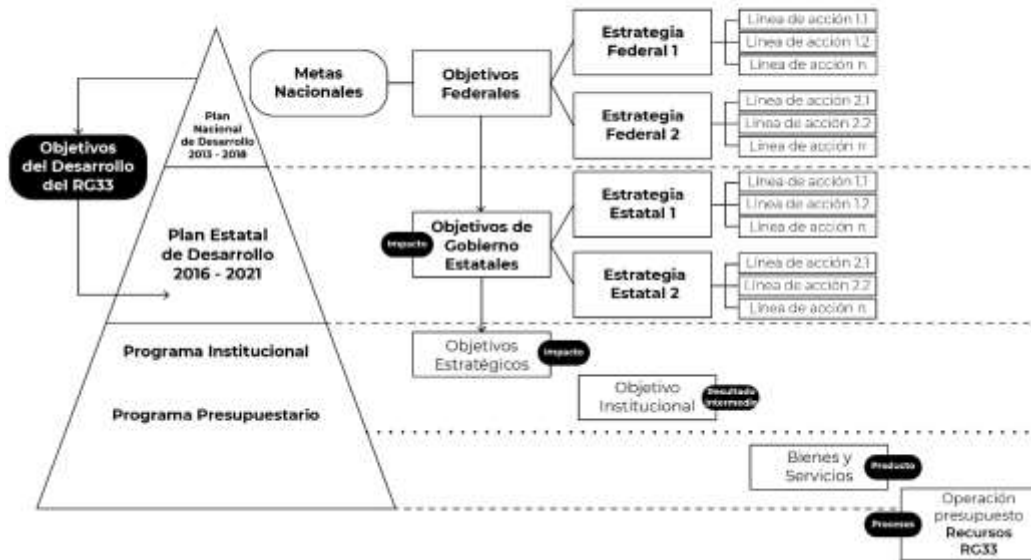
Así, a continuación se presenta la figura 2 con el modelo GPR incorporando el RG33 para la entidad federativa:

Figura 2
Modelo conceptual: incorporación de la evaluación de resultados de la aplicación del gasto federalizado RG33 en el ciclo presupuestario de la administración pública estatal



Esta propuesta también contempla la necesidad de llevar a cabo un detallado análisis de alineación, tal como se presenta en la figura 3, de manera abreviada se clarifica el insumo que representan los objetivos de resultados del RG33 así como su presencia en el proceso de definición de los programas presupuestarios. Con el fin de evitar la descripción de la larga cadena de objetivos de impacto se sugiere privilegiar los objetivos de resultados de la Ley de Coordinación Fiscal con los objetivos de resultados definidos en los Pp correspondientes a las temáticas del desarrollo del RG33.

Figura 3
Proceso de alineación



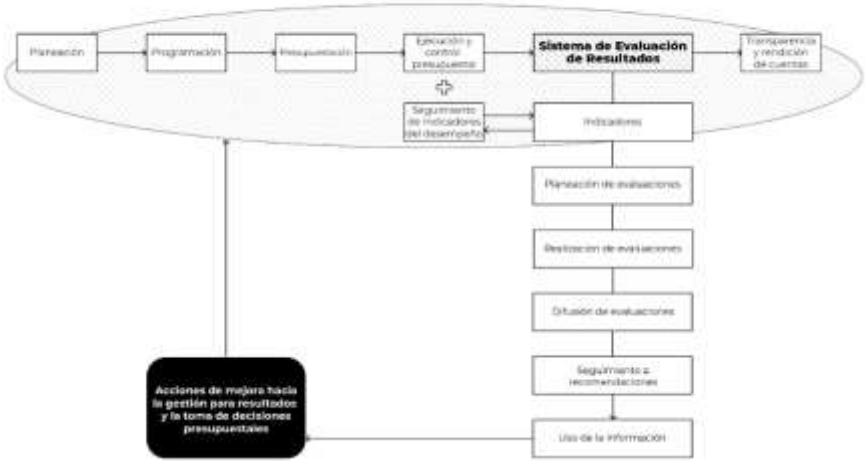
En el contexto del modelo GPR, el objetivo del SER es “Evaluar el resultado en el ejercicio del gasto de los recursos públicos incorporados al presupuesto del Estado”, mismo en el que se incluyen los recursos del RG33. El diseño del SER es indispensable para dar cumplimiento al atributo de “relevancia” ya que es éste el que emite la información del desempeño de los Pp definidos para el estado de Querétaro.

El SER se muestra en la figura 4, y corresponde al conjunto de procesos que orientan la planeación, realización, publicación, seguimiento a recomendaciones y uso de la información de las evaluaciones del desempeño permitiendo la generación de información oportuna y confiable; la emisión de recomendaciones y la aplicación de acciones de mejora para la gestión pública para las dependencias y entidades.

Dichas recomendaciones tienen como objetivo mejorar los procesos de toma de decisiones tanto en ámbitos presupuestales como en la propia gestión y en especial de las transformaciones sociales que se lograron a partir del gasto público realizado; la transparencia y rendición de cuentas de programas y recursos, asimismo debe enfatizarse que el monitoreo y la evaluación abren la

oportunidad para obtener un poderoso proceso en el aprendizaje de generar valor público para los servidores públicos. Para ello se propone la conjugación de elementos de índole metodológico, organizacional y normativo con el fin de realizar, como lo establecen las leyes en la materia y en el enfoque de la GPR, la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas de las políticas públicas y los programas derivados del PED con base en indicadores estratégicos y de gestión.

Figura 4
Sistema de Evaluación de Resultados del Estado de Querétaro



La siguiente figura 5 muestra la perspectiva sistémica que pretende el modelo conceptual diseñado:

Figura 5
Sistema de Evaluación de Resultados



Con apoyo del “Esquema de ayuda 1: Alcances de las fases/dimensiones del ciclo presupuestario desde la perspectiva del modelo GPR propuesto” se muestran, de manera resumida, los alcances de las fases/dimensiones del ciclo presupuestario desde la perspectiva del Modelo GPR propuesto; las fuentes de información que pueden apoyar a la determinación de dichos alcances; la evidencia estratégica que permite comprobar que se avanza y el insumo GPR o el elemento que enlaza una fase/dimensión con la siguiente. Si el esquema se observa de manera lineal existe una secuencia en el ciclo que inicia en la planeación para el desarrollo y también podrá observarse desde una perspectiva sistémica en donde los insumos de una fase pueden ser de utilidad para el resto.

Se han denominado fases/dimensiones del ciclo presupuestario para enfatizar que la integralidad y consistencia como criterio del modelo GPR requiere de apreciarlas desde dos perspectivas: la práctica y la estratégica u orientadora. Desde la practicidad cada fase tiene un inicio y un fin durante el ejercicio fiscal o ciclo presupuestario y, desde su función orientadora, las dimensiones se aprecian ampliamente y se reconoce la estrecha relación que se debe establecerse entre ellas, en la figura 5, se pueden identificar estos “espacios” de oportunidad en forma de intersecciones para la evaluación y están marcados de color gris. Por ejemplo, los insumos generados desde la presupuestación pueden referenciar la necesidad de mejorar la planeación para el desarrollo; o la programación presupuestal al monitoreo; etc. el número de combinaciones para emprender acciones de mejora es muy amplio.

El modelo privilegia el trinomio integral de la planeación, ejecución y evaluación. En este principio simple, dentro de la planeación, se ubica la programación, en específico, la que corresponde a la categoría que refleja la estrategia de solución de un problema que se denomina “programa presupuestario”. Se destaca su importancia por constituirse como el eslabón que

vincula los objetivos de política pública con la gestión de la administración estatal, establece los resultados, incluye el análisis de riesgos y asegura una transparencia y rendición de cuentas a través de la definición de los indicadores y las fuentes de información que permitirán verificar que la información generada es confiable y veraz, por procedimiento todo ello se resume en una MIR. El “Esquema de ayuda 2: Diseño de programa presupuestario con fuente de financiamiento RG33” propone que antes de desarrollar el análisis para definir la MIR se elabore un documento de diseño para el programa presupuestario en donde se describa el marco normativo que le rige a la dependencia o entidad responsable de la aplicación de gasto, la problemática que atiende, sus causas y consecuencias, se identifique a la población objetivo y su cuantificación, describa la intervención y se constituya como el documento base para realizar el ejercicio analítico que requiere la definición puntual de los elementos que sustenten la MIR de cada programa presupuestario. Sin dicha precisión conceptual para establecer aspectos relevantes que puedan medirse el sistema de monitoreo y evaluación está comprometido desde su puesta en marcha.

Finalmente, el uso de la MML es muy relevante ya que aquellas etapas de descripción analítica que por cuestiones de tiempo y oportunidad se definan de manera imprecisa estarán generando información irrelevante o incorrecta durante cualquiera de las fases/dimensiones de la gestión por lo cual se propaga la idea de que la evaluación implica “volver a hacer todo de nuevo”. Esta creencia propicia la idea acerca de que la mejora de la gestión propuesta por la GPR signifique “volver a empezar desde cero”, por ello el perfil de los servidores públicos que tienen como responsabilidad evaluar los resultados de la aplicación del gasto, debe cubrirse con las competencias para el desempeño de esta función.

3.2.4 Sección III. Esquemas de ayuda

3.2.4.1 Esquema de ayuda 1: Alcances de las fases/dimensiones del ciclo presupuestario desde la perspectiva del modelo GPR propuesto

3.2.4.2 Esquema de ayuda 2: Diseño de programa presupuestario con fuente de financiamiento RG33

Esquema de ayuda 1: Alcances de las fases/dimensiones del ciclo presupuestario desde la perspectiva del Modelo GPR propuesto				
Fase/Dimensión	Alcances	Fuentes de información	Evidencia estratégica	Insumo GPR
Planeación para el desarrollo	La planeación para el desarrollo asegura que las necesidades y demandas sociales son la base para la priorización de la asignación de los recursos públicos y, por lo tanto, la definición y análisis de éstas se traducen en objetivos, estrategias y líneas de acción que deberán establecerse en el Plan Estatal de Desarrollo (PED) en su carácter de documento rector del desarrollo. La planeación debe considerar la importancia del proceso adecuado de alineación de objetivos federales del RG33 respecto de los objetivos estatales. El diagnóstico situacional es la base para la definición de indicadores estratégicos o de impacto.	Resultado de consultas públicas (ciudadanas); paneles de expertos; diagnósticos situacionales para la entidad federativa; informes estadísticos; levantamientos ad hoc que permitan construir series de tiempo para conocer tendencias; marco legal y normativo aplicable al RG33 y a los temas de educación básica, salud, alimentación, infraestructura educativa y social básica, seguridad y fortalecimiento financiero.	Plan Estatal de Desarrollo; Programas Sectoriales Especiales o que reflejen la situación general de una problemática con identificación de indicadores estratégicos.	Orientaciones estratégicas del gasto público expresadas en objetivos de impacto, también pueden considerarse como política pública. Estos son objetivos que se cumplen en el mediano o largo plazo; participan varias instancias públicas; privadas y sociedad civil para su logro; su origen tiene múltiples orígenes. Posteriormente, para la fase/dimensión de Programación Presupuestal, debe permitirse identificar un problema descrito como población objetivo y indicadores estratégicos o de Fin para las MIR de los Programas Presupuestarios.
Programación presupuestal	La programación presupuestal es la fase/dimensión crucial en la implementación del modelo GPR, es el eslabón entre los objetivos de desarrollo y la asignación de recursos. También es el principal instrumento para monitorear y evaluar. A través de ésta la Administración Estatal define la cartera de estrategias para atender las problemáticas identificadas en la fase de planeación del desarrollo. El Programa presupuestario (Pp) es la "categoría programática que organiza, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos para el cumplimiento de objetivos y metas" según la SHCP. Los Pp se diseñan con la Metodología de Marco Lógico y definen su correspondiente Matriz de Indicadores para Resultados. Esta fase/dimensión requiere del análisis de información que permita elaborar, en primera instancia, un diagnóstico situacional con información cuantitativa y cualitativa específica sobre el tema que se atiende; causas y consecuencias de los problemas sociales priorizados y también debe permitir la identificación del problema que se decide transformar. Señala la población o área de enfoque potencial y objetivo y posibilita su cuantificación. En esta fase/dimensión se definen los procesos que permitirán a la dependencia/entidad entregar los bienes y servicios públicos que atienden la problemática identificada. Los Pp "contribuyen" al cumplimiento de los objetivos estratégicos definidos en la fase/dimensión de planeación del desarrollo. Esta programación debe hacerse por parte de las dependencias/entidades de acuerdo al marco normativo que lo rige. La Administración Estatal debe coordinar el nivel de apego metodológico de este ejercicio a través de la Unidad Administrativa Responsable de coordinar la implementación del enfoque GPR.	Diagnósticos situacionales; informes estadísticos; levantamientos ad hoc que permitan construir series de tiempo para conocer tendencias para identificar problemas específicos respecto a la población o área de enfoque potencial y objetivo que se podrá atender. Marco legal y normativo de los recursos propios y del gasto federalizado del RG33. Aplicar el esquema de ayuda 2 de la presente Guía. Se sugiere utilizar la Guía para construir indicadores http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/seed/Guia%20MIR.pdf	Programa presupuestario: Documento de diseño de Pp e indicadores estratégicos (de propósito) y de gestión (de bienes y servicios) de procesos). Estimación de metas.	Estrategias específicas que definen población objetivo/área de enfoque y los bienes y servicios públicos que se entregan. Definición de objetivos de resultados e indicadores estratégicos y de gestión que complementan los definidos en la fase de planeación. Presentan de manera sintética los principales procesos de gestión para entregar los bienes y servicios previstos. La información del desempeño generada a través de los indicadores estratégicos y de gestión debe ser utilizada para la toma de decisiones presupuestales y de gestión que apunten hacia el logro de resultados. Integran la cartera de estrategias.
Presupuestación	En esta fase/dimensión, basado en la información definida en la programación presupuestal, se define la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos para la Administración Estatal. En términos de la GPR, el Presupuesto basado en Resultados (PBR) implica que dichas asignaciones obedezcan al análisis de la información del desempeño generada por el sistema de monitoreo y evaluación, por lo tanto implica que las decisiones en torno al presupuesto estén fundamentadas en el avance de la atención de los problemas sociales definidos en las fases anteriores. El presupuesto se presenta ante el Poder Legislativo para su aprobación.	Programación presupuestal; reportes de cumplimiento de indicadores; informes finales de aplicación del recurso; CHECAR	Decreto de Presupuesto del Estado - gasto público asignado a cada Pp: cumpliendo los requerimientos de las leyes respectivas, relativo a la GPR, éste debe incluir el formato de difusión de los resultados de las evaluaciones emitido por CONAFC; los indicadores estratégicos y de gestión por programa presupuestario; los programas presupuestarios y un informe del avance en la implementación del enfoque GPR en el estado.	Asignaciones específicas del gasto público para los Pp que, asociadas al volumen de producción alcanzado por las dependencias y entidades, permitan conocer indicadores de eficacia, eficiencia, economía y calidad del gasto público.

Fase/Dimensión	Alcances	Fuentes de información	Evidencia estratégica	Insumo GPR
Ejecución y control presupuestal	Una vez aprobado corresponde a las dependencias y entidades operar los Pp ejerciendo los recursos asignados conforme a la calendarización determinada para ello y considerando los objetivos previstos para el cumplimiento de metas. Los recursos se ejercen de forma tal para lograr lo planeado en el PED asegurando la lógica planteada para el gasto público y los objetivos del desarrollo de la entidad. En términos de control, incluye el logro de resultados y la promoción de un ejercicio de recursos eficiente en un marco de transparencia y rendición de cuentas. Esta fase/dimensión está asociada a la operación y recurrentemente requiere ser ajustada por diversas causas.	Reportes de avances físicos y financieros y demás establecidos por la contabilidad gubernamental.	Reportes de avances físicos y financieros y demás establecidos por la contabilidad gubernamental. Los recursos del RG33 deben informarse en términos de la normatividad en el sistema de la SHCP diseñado para tal fin.	Información respecto del comportamiento del gasto público y los avances que se logran a partir de su aplicación.
Seguimiento de indicadores del desempeño	La fase/dimensión de monitoreo tiene como propósito verificar los avances de la cadena de producción de valor público. Misma que ha sido resumida en los Pp. El sistema de monitoreo y evaluación requieren propiciar un análisis externo al propio proceso de producción y han de complementar con los que operan en el propio sistema de creación de valor público. Por lo tanto el monitoreo y la evaluación. Asimismo, debe considerarse que los recursos del gasto federalizado del RG33 están sujetos a un proceso de monitoreo definido en los Lineamientos para informar sobre los recursos del gasto federalizado a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del distrito federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33. Cuentan con una MIR propia y existe la figura de "Coordinación del fondo" por lo que paralelamente el responsable del Pp deberá asegurar su cumplimiento.	Reportes que muestren los indicadores estratégicos y de gestión definidos en la MIR de los Pp, informes de avance que permitan verificar metas de cobertura de los bienes y servicios; Reportes de avance de las actividades programadas en los Pp.	Sistema de monitoreo y evaluación que asegure la consistencia del ciclo presupuestario, el impacto y la constante oportunidad de mejora. El sistema incluye la opción para la consulta ciudadana.	Información del desempeño y de los resultados logrados a partir de la aplicación del gasto público. Los formatos requieren una combinación estratégica de capacidades de relación y comunicación pública que tiene un sentido tanto interno (hacia adentro de la Administración Estatal) como con la ciudadanía. La información pública debe adaptarse a los medios digitales.
Evaluación de resultados (Sistema de Evaluación de Resultados)	La fase/dimensión de evaluación permite comprobar que las orientaciones estratégicas del gasto público; las asignaciones realizadas; los procesos de operación para aplicarlo fueron consistentes con lo que se planeó y programó, de aquí la importancia de lograr el diseño de los Pp, apegados a la MML. La evaluación debe arrojar información que señale si la estrategia o programa puesto en marcha permitió modificar la situación inicial identificada, en especial debe demostrar que dicha situación se transformó a partir de la inversión pública que se hizo. También debe permitir conocer las consecuencias no deseadas de la puesta en marcha de las estrategias y programas. Es de suma importancia determinar las dimensiones sustantivas, gerenciales y estratégicas del modelo de evaluación diseñado y considerar la complejidad que representan al integrar intereses políticos, organizacionales y metodológicos.	Información generada por organizaciones públicas federales; documentación de la experiencia en términos de resultados del ciclo presupuestario; determinación de elementos de la cultura de la evaluación dentro de las organizaciones públicas; requerimientos ciudadanos en términos de resultados; requerimientos por parte del Congreso.		
Transparencia y rendición de cuentas	La fase/dimensión de la transparencia y la rendición de cuentas se alimenta de los resultados que se generan en las fases/dimensiones anteriores. El proceso de creación de valor público implica que los ciudadanos reconozcan que el quehacer gubernamental produce resultados importantes para ellos lo cual permite que se le asigne valor. En este sentido la transparencia y rendición de cuentas debe considerarse como el fin último del proceso de implementación de la GPR en donde los ciudadanos puedan comprobar que la administración pública se conduce con principios democráticos en donde la participación social es indispensable.	Información generada en las fases/dimensiones anteriores. La complejidad de la gestión pública hace imperable listar exhaustivamente las fuentes de información.		

Esquema de ayuda 2: Diseño de Programa Presupuetarios con fuente de financiamiento RG33

Apartado	Contenido	Fuentes de información sugeridas
Presentación	Manifiestar la importancia del contenido del presente documento en el contexto de la obligación de transparentar y rendir cuentas de los resultados obtenidos de la aplicación del gasto.	
Introducción	Exponer brevemente en qué consiste la prioridad de atención de la temática que se atiende con los recursos del fondo de aportaciones para el estado.	
Marco legal y normativo federal	Señalar los artículos de las leyes, lineamientos, reglas de operación, etc. federales para el tema de desarrollo social de acuerdo al fondo de aportaciones correspondiente las leyes que norman el gasto, la transparencia, la rendición de cuentas, la evaluación y la fiscalización. Hacer lo propio con el marco legal y normativo estatal.	CPEUM, PEF, LCF, LGCG, LDFFEM, LFPRH, LGDS y leyes aplicables al tema que se atiende con los recursos del fondo de aportaciones que se evalúa, lineamientos de evaluación federales y del CONAC. LMRPQ, lineamientos de evaluación estatales y demás normatividad aplicable.
Marco legal y normativo de la dependencia/entidad	Describir el objeto de creación de la dependencia y/o entidad pública que es responsable de aplicar el fondo del RG33; sus facultades, atribuciones, estructura orgánica, principales funciones.	Marco legal y normativo de la organización pública responsable de aplicar el fondo del RG33 (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; Decreto de creación, Manual de Organización, Manual de Procedimientos, entre otros).
Alineación estratégica de objetivos	Detallar las vinculaciones entre los objetivos de la planeación nacional; de la estrategia programática del PEF; los objetivos de la planeación estatal y de la programación sectorial estatal. Se sugiere presentar en un cuadro.	PND, Estrategia programática RG33 PEF, PED, Programa sectorial, institucional y/o presupuestario (según aplique).
Situación actual	Describir la situación actual para la cual se realiza la intervención pública. Considere que los fondos de aportaciones existen desde 1998. Es indispensable que ésta incluya un desglose de las principales causas que generan la situación así como de sus efectos desde una perspectiva social. Lo descrito debe permitir la identificación de las variables principales de análisis para lo cual, dicha descripción debe incluir series históricas de información cuantitativa y cualitativa que permitan establecer el problema que se pretende atender, para que posteriormente sea posible clarificar situación hacia la que se desea llegar y definir los "resultados de impacto" con objetivos claros y medibles para la entidad federativa del tema en cuestión.	Diagnósticos situacionales de los temas del RG33, emitidos por instancias federales o estatales que permitan identificar variables. Estudios e investigaciones sociales que indiquen las principales causas y consecuencias de las situación temática que se expone. Información estadística y geográfica emitida por instancias públicas oficiales que permitan elaborar una serie en el tiempo para identificar tendencias. Información estadística y del desempeño emitida a través de registros administrativos actualizados por la dependencia/entidad que elabora el diagnóstico. Estudios que refieran experiencias en torno a las intervenciones públicas en los temas abordados por los fondos del RG33. Esta información servirá de insumo para aplicar la Guía para construir indicadores http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf

Apartado	Contenido	Fuentes de información sugeridas
Identificación del problema	Especificar claramente en qué consiste el problema que se atiende definiendo en primer término la población o el área de enfoque y la situación inicial que se ha decidido transformar. Incluir la visión de los actores involucrados: beneficiarios, servidores públicos, padres de familia, organizaciones sociales, etc. La información debe permitir elaborar un árbol de problema y su correspondiente árbol de objetivos.	Documento de experiencia aplicando la MML en donde se exponga el resultado del análisis de involucrados, árbol de problemas y árbol de objetivos y la MIR. LCF para verificar la alineación del problema estatal con el establecido para cada fondo de aportaciones. Esta información podrá tomarse del resultado del ejercicio a aplicar la Guía para construir indicadores http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf
Población o área de enfoque potencial y objetivo	Describir las características de la población o área de enfoque en términos de edad, situación socioeconómica, condición de discapacidad, etc. y su cuantificación. Incluye la descripción de los criterios de inclusión para los beneficiarios.	Padrones de beneficiarios, reportes de cobertura, informes de gobierno, etc. Esta información podrá complementarse del resultado del ejercicio a aplicar la Guía para construir indicadores http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf
Descripción de la intervención	Describir el proceso de producción de valor público que la dependencia o entidad diseña para atender a la población o área de enfoque identificada así como señalar los bienes y servicios públicos que se entregarán. Incluye la descripción de los criterios de inclusión para los beneficiarios.	Estudios sociales y evaluaciones que refieran el resultado de intervenciones similares en las temáticas de los Fondos de Aportaciones del RG33. Experiencias en el otorgamiento de los bienes y servicios públicos en el tema correspondiente. Esta información podrá tomarse del resultado del ejercicio a aplicar la Guía para construir indicadores http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf
Descripción de los bienes y servicios públicos	Detalle de las características de los bienes y servicios públicos que se entregan, los cuales deben ser consistentes con el marco legal y normativo de los fondos de aportaciones.	Esta información podrá tomarse del resultado del ejercicio a aplicar la Guía para construir indicadores http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf
Estrategia de cobertura 2015-2021	Describir el análisis de población potencial, objetivo y atendida así como proyectada para su atención durante la administración pública vigente.	Información estadística generada por instancias oficiales y de registros administrativos.
Mecanismo de seguimiento y evaluación	Elaborar la matriz de indicadores para resultados; fichas técnicas; mecanismos de contraloría social, entre otros.	Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores mediante la metodología del marco lógico (DOF Mayo 3, 2013) y Esta información podrá tomarse del resultado del ejercicio a aplicar la Guía para construir indicadores http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf
Fuentes de financiamiento	Señalar las fuentes de financiamiento que concurren para asegurar el cumplimiento de las metas y objetivos previstas.	Presupuesto de Egresos de la Federación; Presupuesto de Egresos para la entidad federativa.

CAPÍTULO CUARTO

Conclusiones

El problema de política pública en la presente investigación analiza la conclusión de la Auditoría Superior de la Federación en la Cuenta Pública 2015 en donde evidencia que la evaluación de resultados del gasto federalizado en las entidades federativas presenta un débil desarrollo como instrumento clave para apoyar el proceso de mejora de la gestión enfocándose en cumplir la ley, lo cual sugiere que las recomendaciones derivadas de la evaluación no están siendo relevantes para los tomadores de decisiones en el ámbito estatal.

El establecimiento del marco legal y normativo en temas de evaluación de resultados es una condición necesaria que todavía no está siendo suficiente para que las administraciones estatales logren utilizar la evaluación de resultados como una fuente de aprendizaje hacia la mejora constante de la gestión y para incrementar la racionalidad en la asignación del gasto público y no solamente en el componente del gasto federalizado.

Las razones de esta aparente falta de relevancia al no utilizar las recomendaciones para la mejora de la gestión y los resultados de la aplicación del gasto ha sido documentada por diversos autores quienes coinciden en que éstas pueden clasificarse en categorías de acuerdo a su origen, por lo tanto pueden ser políticas, metodológicas u organizacionales. Dichas categorías en la práctica se combinan para dar como resultado un cuerpo de creencias y percepciones de los servidores públicos en las administraciones públicas estatales respecto a la forma en que se incorpora el uso de la información del desempeño en el proceso de toma de decisiones en el ámbito público bajo su responsabilidad.

Desde un enfoque culturalista se considera que los servidores públicos de las administraciones estatales dentro del país cuentan con una perspectiva del entorno sociocultural específico en donde se desempeñan, con valores y actitudes afines a determinadas categorías sociales que, a su vez, motivan las actitudes

básicas hacia el trabajo y, para el caso que se estudia, respecto de la evaluación de resultados de la aplicación del gasto federalizado.

En conciencia de la dificultad de definir hasta dónde una causa se empalma con la otra y para fines únicamente de establecer un orden en la exposición de las conclusiones de la presente investigación se utilizan las categorías señaladas y se exponen a continuación.

Derivado del análisis descriptivo que se desarrolló, es posible identificar que el ámbito de lo político tiene un importante peso al explicar las causas del no uso de la información derivada de las evaluaciones para mejorar la gestión. Éstas tienen que ver con el origen del RG33; el contexto del Federalismo y la categoría programática otorgada por la SHCP a los fondos del RG33.

El RG33 se constituye en México como un mecanismo presupuestario que permite dar cumplimiento a una de las condiciones establecidas por los organismos financieros internacionales para el otorgamiento de ayuda para el desarrollo colocando como prioridad del gasto público los temas de educación, salud e infraestructura y propiciar la descentralización de responsabilidades, estos recursos quedan sujetos a la evaluación de los resultados de la aplicación del gasto.

En cuanto al origen del RG33 éste se constituyó desde 1999 como resultado de la integración de programas y recursos para propiciar la descentralización de las responsabilidades, los recursos humanos y materiales a las entidades federativas y municipios. Los destinos de dichos recursos para los estados se relacionan con el desarrollo social y corresponden a la educación básica, la educación profesional técnica y de adultos, los servicios de salud, la alimentación, la infraestructura social básica y educativa, la seguridad pública y el fortalecimiento financiero incluyendo recursos para que las entidades federativas hagan frente a sus compromisos respecto de la deuda pública y las pensiones. La integración del RG33 cumple con varios de los puntos expuestos como medidas de política económica definidos en el Consenso de Washington para que los

países en desarrollo puedan contar con las condiciones para ser receptores de la ayuda de los organismos financieros internacionales. Entre las medidas adoptadas que se incluyeron al diseñar el RG33, que se cumplen según el consenso, está el cambio de prioridades del gasto público hacia la sanidad, la educación y las infraestructuras. Posteriormente en las discusiones mundiales sobre el financiamiento para el desarrollo se acordó que dichos ámbitos serían sujetos de evaluación de resultados para comprobar que los países han mejorado la calidad del gasto, para ello se incorporó la corriente de la modernización de la gestión a través del cuerpo teórico y conceptual de la NGP y la GPR las cuales prometen mejorar, en las administraciones públicas, la eficacia, la eficiencia, la calidad y la creación de valor público al incorporar herramientas del sector privado.

En el contexto del Federalismo la distribución de competencias definida en torno al cumplimiento de la función de evaluación de resultados de la aplicación del gasto federalizado es un ámbito que puede agregarse a las confusiones generadas y documentadas por diversos autores en este tema. En la evaluación de resultados también se espera, por parte de las entidades federativas, que la Federación defina las principales decisiones para mejorar el impacto del gasto público en torno al RG33. Lo anterior derivado de que es la Federación quien dispone el sistema informático de monitoreo y evaluación, designa a las dependencias coordinadoras de los fondos del RG33, define una MIR federal, entre otras decisiones relacionadas con la evaluación de resultados de este ramo.

También se establecen diversas responsabilidades para evaluar los fondos del RG33 a varios entes públicos tales como la SHCP, el CONEVAL, las dependencias coordinadoras de los fondos, a las entidades federativas y a los municipios. Esta amplia lista de actores involucrados propicia una ambigüedad en la competencia de la evaluación de resultados; no fomenta la homologación que se pretende y dispersa la responsabilidad para la atención de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones.

El manejo de los recursos públicos contenidos en el RG33 además de estar estrictamente definido por la Ley de Coordinación Fiscal debe cumplir con lo establecido por todas las leyes de gasto y contabilidad gubernamental así como con las normas federales emitidas en torno a la evaluación de resultados. Adicionalmente con la leyes estatales en la materia.

En este marco es posible concluir que la dependencia financiera que representa el manejo de los recursos del RG33 en las entidades federativas se traduce en dependencia decisional en los procesos de toma de decisiones estatales.

Los fondos del RG33 son programas presupuestarios para la SHCP, como categoría programática están sujetos a evaluación de resultados, sin embargo las reglas de ésta no pueden ser aplicables en las entidades federativas porque los fondos se entregan independientemente de la recaudación federal participable o de otras variables y no derivado del cumplimiento de sus objetivos y metas, por lo que tampoco pueden cancelarse o suspenderse total o parcialmente como resultado de las evaluaciones que se les apliquen.

La descentralización de responsabilidades hacia estados y municipios también es un reflejo de la implementación de la política económica que se siguió en el país y para el caso de los temas atendidos por el RG33 ésta se concretó a través del pacto fiscal. Así en el marco del Federalismo se acordó dotar a los estados y municipios de certeza jurídica y certidumbre en la disponibilidad de los recursos y sus responsabilidades sobre el uso y vigilancia de los mismos a través del RG33. Estos fondos se asignan, distribuyen, aplican y evalúan sólo para los fines que señala la Ley de Coordinación Fiscal por lo cual se consideran recursos etiquetados. Los fondos se asignan, como ya se señaló, independientemente de la evolución de la recaudación federal participable o de cualquier otra variable, lo cual impide que los recursos se suspendan total o parcialmente como consecuencia de la evaluación de resultados tal como lo establece el artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social para los programas. Por lo anterior el

tratamiento que la SHCP le da a los fondos del RG33 como programas presupuestarios se opone con la categoría programática presupuestaria de dichos fondos en las entidades federativas. Los fondos para las entidades federativas son bolsas de dinero y no programas presupuestarios, dichas bolsas de dinero están etiquetadas y complementan el gasto público que permite cumplir con las obligaciones descentralizadas en materia de educación, salud, infraestructuras, alimentación, seguridad pública y demás. Los fondos del RG33 son fuentes de financiamiento para los programas presupuestarios estatales, los cuales deben considerar los mandatos legales para ejercer dicho gasto en términos de los bienes y servicios que se otorgan a una población.

Sobre las razones metodológicas por las cuales las entidades federativas pueden no estar considerando las recomendaciones derivadas de las evaluaciones se revisan las relacionadas con la tensión que se presenta entre la dependencia financiera y de control del gasto federalizado y los principios de la GPR; el diseño del modelo evaluativo del SED que se puso en marcha en la Federación para evaluar los programas federales; con los modelos evaluativos que aplican las instancias federales para conocer el avance en la implementación del enfoque de GPR; con la definición del objeto de evaluación y la presencia de multitud de objetivos de impacto relacionados con los fondos.

La dependencia financiera de recursos federales que tienen condiciones de gasto tan estrictamente normadas se contraponen con las características deseables que impulsa un enfoque de GPR ya que éste considera que lo normativo es un punto de partida para el logro de resultados y no la razón de ser de la gestión pública. En un primer momento, se pone en juego la flexibilidad de actuación por parte del gerente público propuesta por la GPR para privilegiar el impacto social de los programas y proyectos más allá de los procedimientos para lograrlo respecto de la exigencia legal para que los servidores públicos responsables den cumplimiento a los mandatos para el ejercicio de dichos recursos.

Dicha dependencia financiera se traduce, en la práctica, en dependencia decisional en las administraciones públicas estatales, el caso del estricto cumplimiento a las leyes para la evaluación de resultados sin que ésta sirva para la mejora de la gestión comprueba que se ha generando otro espacio decisional más de subordinación con respecto a la Federación.

El SED que ha sido institucionalizado en México cuenta con instrumentos legales y normativos que aseguran su aplicación y se encuentra en constante mejora; la participación de las entidades federativas en éste las obliga a la actualización de los avances trimestrales en los indicadores estratégicos y de gestión de responsabilidad estatal que sobre los fondos del RG33 se han definido por las dependencias coordinadoras de los fondos. Sin embargo este SED es el marco de referencia conceptual y metodológico que la ASF utiliza para aplicar su auditoría de desempeño dicha condición obliga a que las entidades federativas diseñen de manera similar sus herramientas de monitoreo y evaluación, por lo tanto se privilegia lo establecido por la Federación y se subordinan las necesidades locales.

La dependencia decisional en materia de evaluación de resultados por parte de las entidades federativas, en la cual se entrelazan cuestiones políticas, metodológicas y organizacionales imposibles de separar, se refuerza a través de los ejercicios de diagnóstico que realizan las instancias federales coordinadoras del SED a las entidades federativas por parte del CONEVAL y la SHCP, y la auditoría del desempeño que realiza la ASF. Ejercicios diagnósticos que pueden estarse cumpliendo para alcanzar calificaciones pero que no están siendo diseñadas y generadas por la motivación y convicción de su utilidad y pertinencia en lo estatal.

Cada instancia federal involucrada con la evaluación de resultados ha diseñado su modelo evaluativo privilegiando su área de interés. Así la SHCP hace un énfasis desde el nombre de su ejercicio evaluatorio para implementar un modelo presupuesto ya que busca mejorar las decisiones de asignación

presupuestaria, éste coincide con la corriente hegemónica de modernización de la gestión; CONEVAL se inspira en el modelo planificación cuyo objetivo se propone mejorar las decisiones políticas de alto gobierno así como la rendición de cuentas. La ASF por su parte, al señalar que las recomendaciones deben ser usadas para mejorar la gestión y, en obvia de su función de vigilar la correcta aplicación del gasto, podría ubicarse en un modelo mixto o híbrido.

Aunque no es motivo de esta investigación se propone interesante valorar si los criterios federales de asignación presupuestal hacia las entidades federativas podrían modificarse tomando como base la información del desempeño que se obtiene durante los procesos de evaluación estatal. Esta acción daría un valor adicional a la puesta en marcha de acciones en esta materia.

Con el análisis realizado fue posible comprobar que en la dimensión sustantiva, referente a los propósitos medulares de los modelos evaluativos implementados, las tres instancias tienen diferencias y que la mayor coincidencia, es la consideración del mismo marco legal y normativo. Por lo anterior, cabe concluir que el SED ha sido diseñado para dar cumplimiento de la ley y no para mejorar la gestión, lo cual corrobora que si bien la ley tiene un papel fundamental el proceso de mejora de la calidad del gasto y de la acción gubernamental es una dimensión en la que juegan innumerables variables de toda índole incluyendo la cultura de la evaluación.

Es destacable que los modelos evaluativos en su dimensión sustantiva del CONEVAL y la SHCP no indagan sobre avances concretos de la evaluación de resultados del gasto federalizado del RG33 en tanto que para la ASF es el único componente que es sujeto de auditoría. Por lo tanto, los puntajes que obtienen las entidades federativas en los ejercicios de diagnóstico para CONEVAL y SHCP no necesariamente se verán reflejados con la valoración que realice la ASF. Asimismo, las administraciones estatales tienen la responsabilidad de atender la solicitudes de información de las tres instancias federales.

Por otro lado, no fue posible identificar el atributo de relevancia en las dimensiones estratégicas de los tres modelos evaluativos, la cual es crucial para asegurar la utilidad generada para las administraciones públicas estatales de la información del desempeño.

Cada una de las instancias federales definen un objeto de observación diferente en sus modelos evaluativos, dimensión sustantiva: la SHCP observa los programas presupuestarios, lo cuales en el nivel estatal son categorías programáticas que tienen entre sus fuentes de financiamiento los fondos del RG33, característica que le da una diferencia sustancial con respecto al diseño de los programas presupuestarios federales; el CONEVAL observa programas de desarrollo social los cuales pueden ser conceptualizados de diferentes formas en las entidades federativas e incluso pueden existir sin una conexión con la categoría programática de programa presupuestario, y la ASF que pone su atención en cada uno de los fondos del RG33. Es importante recordar que este gasto está destinado a consolidar los procesos de descentralización en las materias de la educación básica, profesional técnica y de adultos; la salud; la alimentación; la infraestructura educativa y social básica; la seguridad pública y el fortalecimiento financiero y dichos procesos no se están evaluando. Asimismo, esta dispersión en el objeto de observación favorece la segmentación de los objetivos, la implementación y somete los atributos de la evaluación a distinciones que agregan complejidad para la administración estatal.

Finalmente desde esta perspectiva metodológica cabe recordar que la decisión de aplicar la MML está justificada porque se determinó que a menudo los programas públicos definen una gran cantidad de objetivos de impacto lo cual resulta difícil de medir y por tanto de evaluar. En este sentido se observa que los objetivos de impacto del RG33 si bien se establecen en su correspondiente MIR existen además los objetivos de las leyes para cada materia, la Ley de Coordinación Fiscal, la estrategia programática del Presupuesto de Egresos de la Federación además de los propios objetivos definidos para las dependencias

coordinadoras de los fondos, constituyendo con esto una larga cadena de objetivos de impacto no necesariamente alineada con claridad, lo cual dificulta determinar cuáles son los impactos esperados o los resultados de la aplicación de este gasto para las administraciones estatales.

En términos de las causas organizacionales que impiden que las recomendaciones sean parte de los procesos de toma de decisiones éstas se agruparon de modo concluyente en el reflejo de la cultura organizacional de las administraciones públicas de los tres ámbitos de gobierno. De manera específica la cultura de la evaluación de resultados de la aplicación del gasto público, y no sólo del gasto federalizado, debe privilegiar los resultados de impacto, y por ello los procesos de toma de decisiones sobre su asignación o para mejorar la gestión, son temas que deben tener un interés especial en esta materia para los servidores públicos responsables de su manejo. Un cambio de paradigma en la gestión pública de esta magnitud implica transformaciones profundas que tocan el ámbito político, del diseño de las políticas públicas, de los aspectos organizacionales de las administraciones públicas, del uso de las tecnologías de la información y de desarrollo de competencias afines a sus propósitos en los servidores públicos. También debe considerar que en el contexto democrático la participación ciudadana

La existencia de tres iniciativas paralelas para evaluar el tema de la implementación del PBR/SED y en especial el monitoreo y evaluación de los programas estatales de desarrollo social y de los recursos del gasto federalizado también abona a la dispersión de responsabilidades para el ejercicio de la función de evaluación propiciando la existencia de varios responsables en diversas áreas de la administración estatal.

Los elementos empíricos que se han revisado en esta investigación constatan que la evaluación cumplirá con estos propósitos siempre y cuando se observe, desde una perspectiva más amplia, dentro del ciclo de una gestión pública que se oriente a los resultados de impactos sociales positivos y por ello la Federación

habría que involucrar activamente a las entidades federativas. Al menos con un discurso explícito que “de permiso” para incorporar las adecuaciones gerenciales en el manejo de los recursos del RG33 que atiendan a sus propias necesidades.

Como resultado de este análisis se diseñó una “Guía para implementar la evaluación de resultados de la aplicación del gasto federalizado del Ramo General 33” la cual tiene como objetivo aportar elementos organizacionales y metodológicos para diseñar una estrategia que permita a la administración estatal continuar transitando en la incorporación de la perspectiva de la GPR. Así, la Guía se propone adecuar el modelo evaluativo estatal que se ha puesto en marcha reforzando la perspectiva de la GPR para que el sistema de monitoreo y evaluación de resultados se asegure de generar la información del desempeño que sea relevante para los tomadores de decisiones locales y que refuerce la complementariedad con el SED federal. Esto con el fin de trascender desde la intención única de dar cumplimiento a las disposiciones legales y normativas, que son extensas y complejas, hacia aprovechar los procesos, herramientas y mecanismos que se van desarrollando en la administración estatal conducidos en este sentido. Es un hecho que las funciones de evaluación de resultados se realizan para cumplir con la ley, ahora debe lograrse la trascendencia para que tenga una utilidad en las funciones de gobierno, esto requiere del planteamiento de nuevos horizontes que incluyan las necesidades propias, la convicción y la responsabilidad de mejorar la calidad del gasto público por medio de transparentar y rendir cuentas. Este esfuerzo estatal debe lograr su institucionalización más allá del mandato de la Federación.

La Guía propone que, a la par de utilizar la cadena de producción de valor público como un encadenamiento de objetivos, y por ello con una visión lineal, que también se conciba el ciclo presupuestario conformado por dimensiones de análisis cuyo comportamiento es sistémico y, por ende, los resultados alcanzados en alguna de las fases del ciclo impacta al resto. La propuesta diseñada privilegia

la necesidad de observar estos procesos cuyos atributos sean relevancia, complementariedad, homologación, consistencia e integralidad.

Anexo 1

Análisis de los instrumentos gerenciales que aplican las instancias públicas federales: SHCP, CONEVAL y ASF para valorar los avances en la implementación de la función de evaluación.

Marco Jurídico

DIAGNÓSTICO SOBRE EL AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRA-SED 2017		DIAGNÓSTICO DEL AVANCE DE MONITOREO Y EVALUACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS		AUDITORÍA 1610-GB-GF "SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DISEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO"		
Tema	Pregunta	Tema	Pregunta	Tema	Evidencia solicitada	
PBR-SED Marco Jurídico	¿El marco jurídico vigente contempla en la entidad, en cumplimiento al artículo 134 Constitucional, la evaluación del ejercicio de los recursos públicos?	Módulo 1: Regulación del Desarrollo Social Tema 1: Ley de Desarrollo Social o equivalente	El estado cuenta con una Ley de Desarrollo Social (LDS) o equivalente	1. Marco Jurídico, Institucional y Operativo del Sistema de Evaluación del Desempeño en la Entidad Federativa	Constitución Política del Estado Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal o similar.	
	¿El marco jurídico vigente en materia de evaluación del ejercicio de los recursos públicos es consistente con el marco normativo federal?	Módulo 4: Evaluación Tema 8: Elementos de Evaluación	La normativa estatal establece la evaluación y el monitoreo de la política y/o de los programas de desarrollo social del estado	10. Contratación de las evaluaciones	Normativa local vigente en (año auditado) para la contratación de las evaluaciones.	
PBR-SED Marco Jurídico		Módulo 4: Evaluación Tema 8: Elementos de Evaluación	La normativa estatal específica criterios/lineamientos para realizar/coordinar la evaluación de la política y/o los programas de desarrollo social			
		Módulo 4: Evaluación Tema 8: Elementos de Evaluación	La normativa estatal establece que se deberá dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones			
		Módulo 4: Evaluación Tema 9: Área responsable de coordinar la evaluación	La normativa estatal establece un área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y/o de los programas de desarrollo social en el estado			
		Módulo 4: Evaluación Tema 9: Área responsable de coordinar la evaluación	La normativa estatal define elementos que debe tener el área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y/o de los programas de desarrollo social en el estado			
		Módulo 4: Evaluación Tema 9: Área responsable de coordinar la evaluación	La normativa estatal establece las atribuciones del área responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y/o de los programas de desarrollo social en el estado			
		Módulo 5: Transparencia y Rendición de Cuentas Tema 10: Difusión de información acerca de los programas de desarrollo social	La normativa estatal establece difundir información de los programas de desarrollo social estatales			
		Módulo 5: Transparencia y Rendición de Cuentas Tema 11: Transparencia en el Presupuesto asignado a los programas de desarrollo social	La normativa estatal establece la vinculación entre el proceso de evaluación y el presupuesto			

DIAGNÓSTICO SOBRE EL AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PBR-SED 2017		DIAGNÓSTICO DEL AVANCE DE MONITOREO Y EVALUACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS		AUDITORÍA 1610-GB-GF "SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO"	
Tema	Pregunta	Tema	Pregunta	Tema	Evidencia solicitada
PBR-SED Marco Jurídico	<p>¿La entidad ha elaborado un plan o estrategia para consolidar el PBR-SED?</p> <p>a) Si se ha elaborado un plan o estrategia para consolidar el PBR-SED y se está implementando.</p> <p>b) Si se ha elaborado un plan o estrategia para consolidar el PBR-SED, pero no se ha implementando.</p> <p>c) No se tiene contemplado elaborar un plan o estrategia para consolidar el PBR-SED.</p>			1. Marco Jurídico, Institucional y Operativo del Sistema de Evaluación del Desempeño en la Entidad Federativa	Programa, estrategia o documento normativo y operativo que orienta y conduce el proceso de implementación, operación y desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño en la Administración Pública Estatal, en su vertiente del Gasto Federalizado (recursos federales transferidos a la entidad federativa).
				1. Marco Jurídico, Institucional y Operativo del Sistema de Evaluación del Desempeño en la Entidad Federativa	Diagnóstico oficial sobre el avance que registra el proceso de implementación, operación y desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño en la Administración Pública Estatal, en su vertiente del Gasto Federalizado (recursos federales transferidos a la entidad federativa), en donde se incluya ni las fortalezas, debilidades, oportunidades, y áreas de mejora que presenta dicho proceso.
				1. Marco Jurídico, Institucional y Operativo del Sistema de Evaluación del Desempeño en la Entidad Federativa	Indicadores oficiales utilizados para medir el avance de la implementación, operación, desarrollo y resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño y las metas establecidas para los mismos en 2015 y sus resultados, respecto del Gasto Federalizado.
				1. Marco Jurídico, Institucional y Operativo del Sistema de Evaluación del Desempeño en la Entidad Federativa	Nombre de las instancias, comités o grupos de trabajo, etc., que participaron en (año auditado) en la implementación, operación y desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño, con referencia particular al Gasto Federalizado. Para cada uno de los mismos, proporcionar la información siguiente: Dependencia o entidad coordinadora de esos órganos, y dependencias o entidades que los integran; programa de actividades en (año auditado); número de sesiones realizadas; actas de las reuniones; productos generados; documento de evaluación de sus resultados; decreto, acuerdo, instrucción oficial, etc., que crea la instancia, grupo o Comité.

Planeación

DIAGNÓSTICO SOBRE EL AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PBR-SED 2017		DIAGNÓSTICO DEL AVANCE DE MONITOREO Y EVALUACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS		AUDITORÍA 1610-GB-GF "SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO"	
Tema	Pregunta	Tema	Pregunta	Tema	Evidencia solicitada
PBR-SED Planeación	¿La entidad cuenta con un marco jurídico en materia de planeación?	Módulo 3: Monitoreo Tema 6: Instrumentos de Planeación	El estado cuenta con normativa que regula los instrumentos de planeación de largo y mediano plazo (PED)		
PBR-SED Planeación	¿La entidad cuenta con un Plan Estatal de Desarrollo vigente? a) Si cuenta con Plan Estatal de Desarrollo vigente b) No cuenta con un Plan Estatal de Desarrollo vigente, pero no se ha vencido el plazo legal para su elaboración c) No cuenta cuenta con un Plan Estatal de Desarrollo vigente	Módulo 3: Monitoreo Tema 6: Instrumentos de Planeación	El estado cuenta con un Plan Estatal de Desarrollo		
PBR-SED Planeación	¿El Plan Estatal de Desarrollo vigente se elaboró a partir de un diagnóstico situacional reciente (no mayor de 5 años) de la entidad? a) Sí b) No c) No aplica por no contar con Plan Estatal de Desarrollo vigente	Módulo 3: Monitoreo Tema 7: Instrumentos de Monitoreo	El estado ha realizado estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social		
PBR-SED Planeación	¿La entidad cuenta con Programas Sectoriales o de otro tipo derivados del Plan Estatal de Desarrollo? (Indique el tipo de los Programas que se derivan del Plan Estatal de Desarrollo vigente).	Módulo 3: Monitoreo Tema 6: Instrumentos de Planeación	El estado cuenta con un Plan Sectorial de Desarrollo Social		

Programación

DIAGNÓSTICO SOBRE EL AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL Pbr-SED 2017		DIAGNÓSTICO DEL AVANCE DE MONITOREO Y EVALUACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS		AUDITORÍA 1610-GB-GF "SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO"	
Tema	Pregunta	Tema	Pregunta	Tema	Evidencia solicitada
PBR-SED Programación	Señale el monto del presupuesto total aprobado para el ejercicio fiscal 2017, distinguiendo entre Gasto Programable y No Programable.	Módulo 5: Transparencia y Rendición de Cuentas Tema 11: Transparencia en el Presupuesto asignado a los programas de desarrollo social.	El estado cuenta con información del presupuesto asignado a los programas estatales de desarrollo social.		
PBR-SED Programación	Señale cuántos Programas presupuestarios fueron aprobados para el ejercicio fiscal 2017 y cuál es su monto, distinguiendo entre gasto programable y no programable.	Módulo 1: Regulación del Desarrollo Social Tema 2: Programas estatales de desarrollo social	El estado cuenta con programas de desarrollo social y cuáles son	1. Marco Jurídico, Institucional y Operativo del Sistema de Evaluación del Desempeño en la Entidad Federativa	Relación de los fondos y programas financiados con los recursos de Gasto Federalizado que recibió el gobierno del estado, importe ministrado y ejercido al 31 de diciembre del ejercicio fiscal correspondiente
		Módulo 1: Regulación del Desarrollo Social Tema 2: Programas estatales de desarrollo social	El estado cuenta con una definición de programa estatal de desarrollo social		
		Módulo 2: Diseño y Operación de la Política Estatal del Desarrollo Social Tema 5: Elaboración de Reglas de Operación (ROP) o equivalente	La normativa estatal establece la elaboración de ROP, lineamientos o algún otro documento normativo para los programas estatales de desarrollo social		
		Módulo 2: Diseño y Operación de la Política Estatal del Desarrollo Social Tema 5: Elaboración de Reglas de Operación (ROP) o equivalente	Cuántos programas estatales de desarrollo social deberían tener reglas de operación		
		Módulo 2: Diseño y Operación de la Política Estatal del Desarrollo Social Tema 5: Elaboración de Reglas de Operación (ROP) o equivalente	La entidad federativa tiene ROP, lineamientos o algún otro documento normativo para los programas estatales de desarrollo social		

DIAGNÓSTICO SOBRE EL AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL Pbr-SED 2017		DIAGNÓSTICO DEL AVANCE DE MONITOREO Y EVALUACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS		AUDITORÍA 1610-GB-GF "SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO"	
Tema	Pregunta	Tema	Pregunta	Tema	Evidencia solicitada
PBR-SED Programación	¿Los Programas presupuestarios describen los bienes y servicios que entregan?	Módulo 5: Transparencia y Rendición de Cuentas Tema 10: Difusión de información acerca de los programas de desarrollo social	El estado difunde información sobre los programas estatales de desarrollo social estatales		
PBR-SED Programación	¿Se realiza un estudio para justificar la creación o modificación sustantiva de los Programas presupuestarios?	Módulo 2: Diseño y Operación de la Política Estatal del Desarrollo Social Tema 3: Criterios para la creación de programas estatales de desarrollo social (programas nuevos)	La normativa estatal establece la creación de programas nuevos de desarrollo social		
PBR-SED Programación	En caso afirmativo, ¿el estudio contempla, al menos los siguientes elementos? a) Identificación y descripción del Problema b) Determinación y justificación de los objetivos de la intervención c) Identificación y caracterización de la población potencial d) Identificación y caracterización de la población objetivo e) Cuantificación de la población objetivo f) Relación con otros Programas presupuestarios g) Otros (especifique)	Módulo 2: Diseño y Operación de la Política Estatal del Desarrollo Social Tema 3: Criterios para la creación de programas estatales de desarrollo social (programas nuevos)	En caso de que se hayan creado programas estatales nuevos de desarrollo social, se cuenta con documentación que permita identificar el proceso establecido para su creación		
PBR-SED Programación	Con independencia del origen de los recursos (federal o estatal) ¿existe un Padrón de Beneficiarios para cada Programa presupuestario que entregue subsidios?	Módulo 2: Diseño y Operación de la Política Estatal del Desarrollo Social Tema 4: Creación de un padrón de beneficiarios	La normativa estatal establece la creación de padrones de beneficiarios para los programas estatales de desarrollo social		
		Módulo 2: Diseño y Operación de la Política Estatal del Desarrollo Social Tema 4: Creación de un padrón de beneficiarios	Cuántos programas estatales de desarrollo social deberían tener padrones de beneficiarios		
		Módulo 2: Diseño y Operación de la Política Estatal del Desarrollo Social Tema 4: Creación de un padrón de beneficiarios	El estado tiene padrones de beneficiarios para programas estatales de desarrollo social y cuáles son		

Seguimiento

DIAGNÓSTICO SOBRE EL AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL Pbr-SED 2017		DIAGNÓSTICO DEL AVANCE DE MONITOREO Y EVALUACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS		AUDITORÍA 1610-GB-GF "SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO"	
Tema	Pregunta	Tema	Pregunta	Tema	Evidencia solicitada
PBR-SED Seguimiento	¿Qué porcentaje de los Programas presupuestarios de Gasto Programable de la entidad cuentan con una Matriz de Indicadores para Resultados? Especifique cuales Programas presupuestarios de Gasto Programable cuentan con Matriz de Indicadores para Resultados.	Módulo 3: Monitoreo Tema 7: Instrumentos de Monitoreo	Los programas estatales de desarrollo social cuentan con Matriz de Marco Lógico y cuáles son		
		Módulo 3: Monitoreo Tema 7: Instrumentos de Monitoreo	La normativa estatal establece contar con indicadores de resultados para la política y/o los programas de desarrollo social		
		Módulo 3: Monitoreo Tema 7: Instrumentos de Monitoreo	La normativa estatal establece contar con indicadores de gestión para la política y/o los programas de desarrollo social (no financieros)		
PBR-SED Seguimiento	En caso de que los Programas presupuestarios tengan Matriz de Indicadores para Resultados, estas cuentan con: a) Indicador de Fin b) Indicador de Propósito c) Indicadores de Componentes d) Indicadores de Actividades	Módulo 3: Monitoreo Tema 7: Instrumentos de Monitoreo	El estado cuenta con indicadores de resultados		
		Módulo 3: Monitoreo Tema 7: Instrumentos de Monitoreo	El estado cuenta con indicadores de gestión		
PBR-SED Seguimiento	En caso de contar con Matriz de Indicadores para Resultados, los Indicadores cuentan con la siguiente información: a) Nombre del Indicador b) Definición del Indicador c) Sentido del Indicador (ascendente)	Módulo 3: Monitoreo Tema 7: Instrumentos de Monitoreo	El estado cuenta con fichas técnicas de sus indicadores de resultados		
		Módulo 3: Monitoreo Tema 7: Instrumentos de Monitoreo	El estado cuenta con fichas técnicas de sus indicadores de gestión		
PBR-SED Seguimiento	¿La entidad cuenta con actividades sistemáticas de seguimiento de los Indicadores de desempeño?			7. Indicadores de Desempeño	Para los indicadores de Desempeño del ejercicio (año auditado), de los fondos del Gasto Federalizado señalados en el Formato 6, proporcionar la información que se indica a continuación: - Diagrama y descripción del proceso de generación de la información para la determinación de los valores reportados en (año auditado), en los indicadores de desempeño de los fondos incluidos en dicho formato - Documentos en los que se describen los mecanismos, instrumentos, formatos e instancias para la generación, recopilación, integración, análisis, revisión y control de la información que sustenta los valores reportados en los indicadores de desempeño - Bitácora o memoria de cálculo y sustento estadístico de los valores reportados en los indicadores de desempeño en el ejercicio (año auditado) señalados en dicho formato. Anexar los formatos oficiales con la información utilizada para el cálculo de los indicadores

Evaluación

DIAGNÓSTICO SOBRE EL AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PBR-SED 2017		DIAGNÓSTICO DEL AVANCE DE MONITOREO Y EVALUACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS		AUDITORÍA 1610-GB-GF "SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO"	
Tema	Pregunta	Tema	Pregunta	Tema	Evidencia solicitada
PBR-SED Evaluación	¿Existe una Unidad o área responsable de llevar a cabo las tareas de evaluación del desempeño de los programas y/o acciones de gobierno en la entidad?	Módulo 4: Evaluación Tema 9: Área responsable de coordinar la evaluación	El estado cuenta con un área en operación responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y/o de los programas de desarrollo social en el estado		
PBR-SED Evaluación	¿A qué dependencia está adscrita la Unidad o área responsable de la evaluación del desempeño? Señale el nombre de la Unidad o área responsable de llevar a cabo las tareas de evaluación del desempeño de los Programas y/o acciones de gobierno en la entidad, y el nombre y cargo del funcionario responsable. (En caso de contestar No en la pregunta 113, responda No Aplica).			1. Marco Jurídico, Institucional y Operativo del Sistema de Evaluación del Desempeño en la Entidad Federativa	Nombre, puesto, domicilio oficial y teléfono del Titular de la dependencia o entidad responsable de coordinar el Sistema de Evaluación del Desempeño o la materia de evaluación en la entidad federativa
				1. Marco Jurídico, Institucional y Operativo del Sistema de Evaluación del Desempeño en la Entidad Federativa	Para dependencias y entidades de la APE ejecutoras de fondos y programas federales: Indicar si disponen o dispusieron en (año auditado) de una unidad o área responsable de la evaluación.
PBR-SED Evaluación	El área de evaluación de la entidad ¿Cuenta con una estructura organizacional definida? • Si • No • No Aplica (sólo en caso de que la respuesta a la pregunta 113 sea No)			1. Marco Jurídico, Institucional y Operativo del Sistema de Evaluación del Desempeño en la Entidad Federativa	Manual de Organización y organigrama de la dependencia o entidad de la APE responsable de coordinar el SED o la materia de evaluación en la Entidad Federativa
				1. Marco Jurídico, Institucional y Operativo del Sistema de Evaluación del Desempeño en la Entidad Federativa	Para dependencias y entidades de la APE ejecutoras de fondos y programas federales: funciones de esta unidad, número de personas que la integran e indicar si esta definida la existencia de esta unidad en el manual de organización y organigrama oficiales de la dependencia o entidad. Nombre, puesto, domicilio oficial y formación profesional del Titular de la unidad o área responsable de la evaluación; manual de procedimientos y programa de trabajo para año auditado.

DIAGNÓSTICO SOBRE EL AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL Pbr-SED 2017		DIAGNÓSTICO DEL AVANCE DE MONITOREO Y EVALUACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS		AUDITORÍA 1610-GB-GF "SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO"	
Tema	Pregunta	Tema	Pregunta	Tema	Evidencia solicitada
PBR-SED Evaluación	¿Existe un programa anual de evaluaciones que defina los Programas presupuestarios y/o acciones de gobierno a evaluar?	Módulo 4: Evaluación Tema 8: Elementos de Evaluación	La entidad federativa cuenta con una planeación de las evaluaciones a realizar	3. Programa Anual de Evaluación	Programa Anual de Evaluación (PAE) del ejercicio (año auditado) (en formato Excel)
PBR-SED Evaluación	De conformidad con lo señalado en el artículo 79, primer párrafo, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, ¿Se publica en su página de Internet su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e Indicadores de desempeño? En caso afirmativo, indicar la dirección electrónica. • Si • No • No Aplica (sólo en caso de que la respuesta a la pregunta 118 sea No)			3. Programa Anual de Evaluación	Copia del Diario o Gaceta Oficial en la que, en su caso, fue publicado el PAE; asimismo, evidencia de su publicación en la página de internet del Gobierno del Estado o de las dependencias respectivas.
PBR-SED Evaluación	¿Se elaboran Términos de Referencia para la realización de las evaluaciones? • Si • No • No Aplica (sólo en caso de que la respuesta a la pregunta 125 sea No)			5. Términos de Referencia	Términos de Referencia (TdR) de cada una de las evaluaciones realizadas a los fondos y programas del Gasto Federalizado por evaluadores externos a las dependencias ejecutoras; estos Términos de Referencia son los que se proporcionaron a los evaluadores externos que participaron en la licitación o invitación para realizar las evaluaciones
				5. Términos de Referencia	Controles que acrediten que el Gobierno del Estado verificó que las evaluaciones fueron realizadas conforme a los Términos de Referencia acordados o contratados (cédulas, formatos de verificación, minutas, actas, etc.)
				10. Contratación de las Evaluaciones	Términos de Referencia que forman parte de dichos contratos .
PBR-SED Evaluación	¿Las evaluaciones son realizadas por personas físicas o morales externas a la Unidad o área responsable del Programa presupuestario a evaluar? • Si • No • No Aplica (sólo en caso de que la			10. Contratación de las Evaluaciones	Contratos para las evaluaciones, celebrados con los evaluadores externos.
				10. Contratación de las Evaluaciones	Acuerdos o convenios para realizar las evaluaciones, en los casos en que no se contrataron.

DIAGNÓSTICO SOBRE EL AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PBR-SED 2017		DIAGNÓSTICO DEL AVANCE DE MONITOREO Y EVALUACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS		AUDITORÍA 1610-GB-GF "SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO"	
Tema	Pregunta	Tema	Pregunta	Tema	Evidencia solicitada
PBR-SED Evaluación	¿Los resultados de las evaluaciones son tomados en cuenta para la mejora de los Programas? • Si • No • No Aplica (sólo en caso de que la respuesta a la pregunta 125 sea No)			9. Utilización de los Resultados de las Evaluaciones	Informes o documentos que resuman y evalúan los resultados del proceso de atención a los aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones realizadas a los fondos y programas del Gasto Federalizado en el lapso XXXX-XXXX.
				9. Utilización de los Resultados de las Evaluaciones	Evidencia de que los resultados de las evaluaciones fueron considerados por la instancia coordinadora del SED o las dependencias y entidades ejecutoras para apoyar una gestión adecuada de los recursos federales transferidos; e indicadores que evidencien el impacto y resultados de las acciones realizadas con base en las evaluaciones practicadas.
PBR-SED Evaluación	¿Los resultados de las evaluaciones se hacen públicos? Especificar el sitio o medio en el que se hace público. • Si • No • No Aplica (sólo en caso de que la respuesta a la pregunta 125 sea "No")			4. Difusión de las Evaluaciones	Documentación que acredite la difusión de las evaluaciones realizadas en (año auditado) a los fondos y programas del Gasto Federalizado, en el formato y plazo definido por la Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas (Norma del CONAC publicada el 4 de abril de 2013 en el Diario Oficial de la Federación)
		Módulo 4: Evaluación Tema 8: Elementos de Evaluación	La normativa estatal establece la publicación de las evaluaciones realizadas	4. Difusión de las Evaluaciones	Documentación que acredite el registro en el Sistema de Formato Único del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), de la información de las evaluaciones que prevé dicho Sistema.
PBR-SED Evaluación	Indique el tipo de evaluaciones efectuadas por personas físicas o morales externas a la Unidad o área responsable del Programa presupuestario a evaluar en el último ejercicio presupuestal, así como sus Términos de Referencia. (En caso de contestar No en la pregunta 125, responda No Aplica) o Evaluación Complementaria o Evaluación de Consistencia y Resultados o Evaluación Costo-Efectividad o Evaluación de Diseño o Evaluación Específica o Evaluación Específica del Desempeño o Evaluación de Impacto o Evaluación de Procesos o Otro tipo de evaluaciones (especifique) o No Aplica			3. Programa Anual de Evaluación	Evaluaciones realizadas a fondos y programas de Gasto Federalizado o integrales a este gasto en el periodo (años), por instancias externas a las dependencias y entidades ejecutoras de los recursos (versión completa de las evaluaciones y una versión resumida si se dispone de ésta). Llenar además el Formato 4 de este anexo.
				3. Programa Anual de Evaluación	Para las evaluaciones realizadas proporcionar el Anexo 1 de la Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas (Norma del Consejo Nacional de Armonización Contable -CONAC-, publicada el 4 de abril de 2013 en el Diario Oficial de la Federación)

DIAGNÓSTICO SOBRE EL AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PBR-SED 2017		DIAGNÓSTICO DEL AVANCE DE MONITOREO Y EVALUACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS		AUDITORÍA 1610-GB-GF "SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO"	
Tema	Pregunta	Tema	Pregunta	Tema	Evidencia solicitada
PBR-SED Evaluación	¿Se da seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones y se reporta su cumplimiento? • Si • No • No Aplica (sólo en caso de que la respuesta a la pregunta 125 sea "No")	Módulo 4: Evaluación Tema 8: Elementos de Evaluación	La entidad federativa ha realizado un seguimiento a los resultados de las evaluaciones realizadas		
PBR-SED Evaluación	¿Existe un mecanismo formal de seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones externas? • Si • No • No Aplica (sólo en caso de que la respuesta a la pregunta 125 sea "No")			8. Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora	Documentación que acredita la implementación y operación en la entidad federativa, del Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, aplicable también para las entidades federativas y municipios, de acuerdo con el numeral 17 de la Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, emitida por el CONAC el 4 de abril de 2013, entre otros, los anexos B C D y E de dicho documento normativo (Mecanismo). La información anterior se requiere para las evaluaciones practicadas a los fondos y programas del Gasto Federalizado en el lapso (periodo solicitado).
				8. Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora	Documentación que acredita la existencia y operación en la Administración Pública Estatal de un Sistema o Mecanismo informático para el registro, control y seguimiento de la atención de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las evaluaciones realizadas a los fondos y programas del Gasto Federalizado en el lapso (XXX). En caso de tenerlo, señalar el nombre del Sistema, así como listar y adjuntar un ejemplo de los diferentes reportes que genera.
				8. Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora	Permitir al personal auditor acceder a dicho Sistema para realizar consultas.
				8. Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora	En caso de que no se haya utilizado el Mecanismo antes referido, señalar que estrategia, sistema o instrumento se utilizó al respecto, y proporcionar copia del documento que orienta y regula ese proceso. Asimismo, proporcionar los cuadros o formatos que registran los aspectos susceptibles de mejora de cada una de las evaluaciones realizadas en el lapso (XXX-XXX) a los fondos y programas del Gasto Federalizado, y el estado de avance de la atención que se ha dado a los mismos; clasificar el estado de avance en: atendidos, en proceso, no iniciada su atención y otra (precisar). En el caso de los atendidos informar cómo se atendieron. Llenar también el Formato 7 de este anexo.
PBR-SED Evaluación	Indique si la entidad cuenta con algún sistema o mecanismo de integración y análisis de la información obtenida en las evaluaciones. • Si • No • No Aplica (sólo en caso de que la respuesta a la pregunta 125 sea "No")	Módulo 5: Transparencia y Rendición de Cuentas Tema 10: Difusión de información acerca de los programas de desarrollo social	El estado cuenta con sistemas de información para la difusión del cumplimiento de los resultados		

Capacitación

DIAGNÓSTICO SOBRE EL AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PbR-SED 2017		DIAGNÓSTICO DEL AVANCE DE MONITOREO Y EVALUACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS		AUDITORÍA 1610-GB-GF "SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO"	
Tema	Pregunta	Tema	Pregunta	Tema	Evidencia solicitada
Capacitación	¿En los últimos dos años se han impartido cursos de capacitación sobre PbR-SED?			2. Capacitación	Programa de Capacitación en materia de evaluación del Gasto Federalizado en (año auditado)
				2. Capacitación	Cursos impartidos al personal de la dependencia coordinadora del SED en materia del Sistema de Evaluación del Desempeño y número horas, así como al personal de las dependencias ejecutoras del Gasto Federalizado, en el mismo tema. Llenar además Formato 3 de este anexo.
				2. Capacitación	Listas de asistencia de cada curso y otras evidencias de su realización.

Referencias.

- Aguilar, L. (2007). *El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533693001>
- Aldunate, E. y Córdoba, J. (2011). *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*. CEPAL. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5507/s1100211_es.pdf
- Arellano, D. (1999). *De la administración pública a la nueva gestión pública: cinco dilemas*, México.
- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. CEPAL. Recuperado de https://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/8/44008/sm_69_ma.pdf
- Auditoría Superior de la Federación, (2016). *Informe de la cuenta pública 2015*. México: ASF. Recuperado de <https://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2015i/documentos/informegeneral/iq2015.pdf>
- Auditoría Superior de la Federación. (27 de enero de 2019). *Página Web*. Recuperado de https://www.asf.gob.mx/section/53_tipos_de_auditorias_desarrolladas
- Auditoría Superior de la Federación (4 de diciembre de 2017). *Sistema de evaluación del desempeño (sed) del gasto federalizado*. Recuperado de <http://www.amocvies.org.mx/evento-itinerante/presentaciones-dia-6/6.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/3575/357533693007.pdf>
- Bonefoy, J. y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño del sector público*. Santiago de Chile: CEPAL, Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/s05900_es.pdf
- Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.

- Cejudo, G. y Maldonado, C. (2011). *De las recomendaciones a las acciones: la experiencia del premio 2011 programas federales comprometidos con el proceso de evaluación*. Ciudad de México: CIDE-SFP.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (17 de noviembre de 2018). *Análisis del proyecto de presupuesto de egresos de la federación 2017 gasto federalizado*. México: Centro de estudios de las finanzas públicas. Cámara de Diputados. Recuperado de [Http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2016/septiembre/notacefp0372016.pdf](http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2016/septiembre/notacefp0372016.pdf)
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (23 de noviembre de 2017). *Municipios, r. 3. (2006)*. México: Centro de estudios de las finanzas públicas. Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0362006.pdf>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2006). *Ramo 33 aportaciones federales para entidades federales y municipios*. México: Centro de estudios de las finanzas públicas. Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0362006.pdf>
- Chiavenato, I. y Sapiro, A. (2010). *Planeación estratégica. Fundamentos y aplicaciones*, Ciudad de México: Mc Graw Hill.
- Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo. (4 de noviembre de 2017). Página Web. Recuperado de <http://old.clad.org/portal>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998). *La nueva gestión pública para américa latina*. Caracas: CLAD. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000161.pdf>
- Conejero, E. (Febrero – Mayo 2014) *Valor público: una aproximación conceptual*. 3C Empresa Vol.3 – N° 1. 30-41. Recuperado de <https://www.3ciencias.com/wp-content/uploads/2014/02/VALOR-P%C3%9ABLICO2.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2015). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2015*. México: Coneval. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/documents/diagnostico_entidades/diagnostico2015.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (23 de noviembre de 2018). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en*

las entidades federativas 2017. México: Coneval. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/informespublicaciones/documents/diagnostico_mye_estados_2017.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (11 de diciembre de 2017a). *Metodologías de evaluación de los fondos que integran el ramo general 33*. México: Coneval. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/evaluacion/erg33/paginas/metodologias_evaluacion.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (11 de diciembre de 2017b). *Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la administración pública federal*. México: Coneval. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/evaluaciones/mecanismo_2_011.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2008). *Artículo 34*. México: SEGOB. Recuperado de http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/doctos/comunes/art134_070509.pdf

Cunill, N. (2009). *Los sistemas de monitoreo y evaluación en américa latina y su gobernanza*. Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/Paper_Nuria_Cunill_CLAD.pdf

Diario Oficial de la Federación. (30 de marzo de 2007). *Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública general*. México: Segob.

Diario Oficial de la Federación. (31 de marzo de 2008). *Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del sistema de evaluación del desempeño*. México: Segob.

Diario Oficial de la Federación. (31 de diciembre de 2008). *Ley general de contabilidad gubernamental*. México: Segob.

Diario Oficial de la Federación. (24 de junio de 2009). *Decreto por el que se reforma el artículo 40 de la ley de coordinación fiscal*. México: Segob.

Diario Oficial de la Federación. (9 de diciembre de 2009) *Acuerdo por el que se emiten lineamientos sobre los indicadores para medir avances físicos y*

financieros relacionados con los recursos públicos federales. México: Segob.

Diario Oficial de la Federación. (9 de abril de 2011). *Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria.* México: Segob.

Diario Oficial de la Federación. (12 de noviembre de 2012). *Ley general de contabilidad gubernamental.* México: Segob.

Diario Oficial de la Federación. (4 de abril de 2013). *Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas.* México: Segob.

Diario Oficial de la Federación. (25 de abril de 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.* México: Segob.

Diario Oficial de la Federación. (16 de mayo de 2013). *Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la ley metodología de marco lógico.* México: Segob.

Diario Oficial de la Federación. (9 de diciembre de 2013). *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la ley de coordinación fiscal y de la ley general de contabilidad gubernamental .* México: Segob.

Diario Oficial de la Federación. (11 de agosto de 2014). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley General de Deuda Pública.* México: Segob.

Diario Oficial de la Federación. (23 de diciembre de 2015). *Acuerdo por el que se reforma la norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas.* México: Segob.

Diario Oficial de la Federación. (27 de abril de 2016). *Ley de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios.* México: Segob.

Diario Oficial de la Federación. (1 de junio de 2016). *Ley general de desarrollo social.* México: Segob.

Diario Oficial de la Federación. (18 de julio de 2016a). *Decreto por el que se expide la ley de fiscalización y rendición de cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la ley de coordinación fiscal, y el artículo 70 de la ley general de contabilidad gubernamental.* México: Segob.

Diario Oficial de la Federación. (18 de julio de 2016b). *Ley de coordinación fiscal*. México: Segob.

Guzman, M. (2007). *Evaluación de programas. Notas técnicas*. Cepal. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7321/s0700685_es.pdf?sequence=1&isallowed=y

Hernández, D. (2015). *El modelo de la cadena de valor público para el análisis de políticas*. Recuperado de www.researchgate.net/profile/daniel_hernandez29/publication/282102250_el_modelo_de_la_cadena_de_valor_publico_para_el_analisis_de_politicas/links/5602c74808aeaf867fb7a7d4/el-modelo-de-la-cadena-de-valor-publico-para-el-analisis-de-politicas.pdf

Instituto para el desarrollo técnico de las haciendas públicas. (18 de mayo de 2017). *Apuntes del taller de diseño de programas presupuestarios*. Querétaro, México.

Jamil, I. (1998) *La cultura administrativa: una forma de comprender la administración pública en distintas culturas*. México: CIDE. Recuperado de http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/5147/1/doct2064255_articulo_3.pdf

La Sombra de Arteaga. (20 de diciembre de 2014). *Ley para el manejo de los recursos públicos del estado de querétaro*. Periódico oficial del Gobierno del Estado de Querétaro. Querétaro, México: Gobierno del Estado de Querétaro.

La Sombra de Arteaga. (30 de noviembre de 2016). *Decreto por el que se reforma el decreto que establece y constituye el órgano desconcentrado de la administración pública del Estado de Querétaro denominado unidad de evaluación de resultados*. Periódico oficial del Gobierno del Estado de Querétaro. Querétaro, México: Gobierno del Estado de Querétaro

La Sombre de Arteaga. (17 de diciembre de 2008). *Ley de planeación del Estado de Querétaro*. Periódico oficial del Gobierno del Estado de Querétaro. Querétaro, México: Gobierno del Estado de Querétaro.

La Sombra de Arteaga. (2016). *Plan estatal de desarrollo Querétaro, 2016-2021*. Periódico oficial del Gobierno del Estado de Querétaro. Querétaro, México: Gobierno del Estado de Querétaro

- Makon, M.P. (2000). *El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional*. Recuperado de <http://www.top.org.ar/ecgcp/fulltext/000000/makon,%20marcos%20-%20el%20modelo%20de%20gestin%20por%20resultados.pdf>
- Maldonado, B. (17 de noviembre de 2018). *Breves consideraciones sobre algunos aspectos de la teoría general del federalismo*. México: Boletín Mexicano de derecho comparado. (s.f.). Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/2995/3251>
- Martner, G. (1978). *Planificación y presupuesto por programas*, Ciudad de México: Siglo XXI editores, s.a.
- Medina, A. (2005). *Gestión por procesos y creación de valor público. Un enfoque analítico*. República Dominicana: Instituto Tecnológico de Santo Domingo.
- Medina, L. (5 de Octubre de 2017). *Federalismo mexicano para principiantes*. México: CIDE. Recuperado de https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/235/1/00009715_2_documento.pdf
- Merino, G. (2001) *Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas*. México: ITAM. Recuperado de <http://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo4.pdf>
- Moore, M. (2006). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Nirenberg, O. (2001). *Nuevos enfoques en la evaluación de proyectos y programas sociales*. Recuperado de <http://siare.clad.org/fulltext/0042576.pdf>
- Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2005). *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- Nirenberg, O. (2010). *Enfoques para la evaluación de las políticas públicas*. Argentina: Ceadel. Recuperado de http://www.ceadel.org.ar/iaceunicef/archivos/enfoques_eval_polpublicas_dic2010.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (2002). *Conferencia internacional sobre la financiación para el desarrollo*. Recuperado de <http://www.un.org/es/conf/ffd/2002/>

- Organización de las Naciones Unidas. (12 de diciembre de 2018). *Podemos erradicar la pobreza. Objetivos de desarrollo del milenio y más allá del 2015*. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas: Sección de Servicios de Internet. Recuperado de <http://www.un.org/es/millenniumgoals/bkqd.shtml>
- Organización para la cooperación y el desarrollo económico-Banco Mundial (1 de noviembre de 2017) *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*. Recuperado de <http://www.mfdr.org/sourcebook/versions/mfdrsourcebookspanish.pdf>
- Pedraza, Obispo, Vázquez y Gómez (2015). *Cultura organizacional desde la teoría de Edgar Schein: estudio fenomenológico*. España: Revista *clío américa*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5139907.pdf>
- Pliego, I. (Febrero de 2010). *El federalismo fiscal en México, e. L.* Recuperado de http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../federalismo_fiscal_mexico_docto84.pdf
- Pérez, M. y Gándara, L. (2001). *Los altos ejecutivos de las corporaciones transnacionales: un esbozo analítico para su estudio en México*. México: El Colegio de México. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/598/59819206.pdf>
- Quevedo, B. (2013). *Para entender el federalismo fiscal mexicano*. México: Cuep. Recuperado de <http://ciep.mx/para-entender-el-federalismo-fiscal-mexicano/>
- Ramírez, E. y Ramírez, J. (2002). *Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno (Ed)*, Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Mexico: CIDE.
- Serrano, J. (2017). *El "consenso de Washington" ¿paradigma económico del capitalismo triunfante?* CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/mujer/proyectos/gobernabilidad/manual/mod01/13.pdf>
- Stefanova, E. y Lucas, A. (2006). *El concepto de cultura de las organizaciones: centralidad actual y evolución histórica*. Recuperado de http://revista-rio.org/index.php/revista_rio/article/view/4/4
- Sotelo, A. (2 de noviembre de 2017). *La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica*. Asociación internacional de presupuesto público. Recuperado de <http://asip.org.ar/la-cadena-de-valor-publico-un-principio-ordenador-que-previene-la-colision-metodologica/>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (8 de abril de 2017). *Diagnóstico de avance en la implementación del pbr-sed en las entidades federativas*. México: SHCP.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (11 de octubre de 2017a). *Grupo de trabajo para el impulso del Pbr-Sed*. México: SHCP. Recuperado de http://www.transparenciasinaloa.gob.mx/index.php?view=items&cid=128%3apbr-sed&id=5406%3aconceptualizacionambientepr-sed&pop=1&tmpl=component&print=1&option=com_flexicontent&itemid=3745

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (11 de octubre de 2017b). México: SHCP. Recuperado de <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/.../doc/.../vqz.00.vd.doc>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (1 de noviembre de 2017). *Sistema de evaluación del desempeño gobierno federal*. México: SHCP. Recuperado de <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/html/docs/directricessed.html>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (11 de diciembre de 2017). México: SHCP. Recuperado de http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/pef2017/docs/33/r33_epr.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (4 de diciembre de 2017). México: SHCP. Recuperado de http://www.clear-la.org/home/wp-content/uploads/2017/06/diagnostico-avance-pbr-sed-gobs-subnac_jose-a-mejia-mtzdelcampo.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (5 de diciembre de 2017). *Presupuesto de egresos de la Federación*. México: SHCP. Recuperado de http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/pef2017/docs/33/r33_epr.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (15 de octubre de 2018) *Aportaciones federales de los fondos que comprenden el ramo 33 por trimestre (actualización Enero 2014)*. México: SHCP. Recuperado de <http://hacienda.gob.mx/apartadoshaciendaparatodos/aportaciones/33/aportaciones.html>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (8 de marzo de 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*. México: SHCP. Recuperado de

http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/evaluaciones/mecanismo_2011.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (30 de enero de 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*. México: SHCP. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/evaluacion/nme/documents/pae_2017.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2010). *Guía para el diseño de indicadores estratégicos*. México: CONEVAL. Recuperado de http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/ptp/presupuesto/seguimiento/guia_indicadores_estrategicos.pdf

ABREVIATURAS

ASF	Auditoría Superior de la Federación
BM	Banco Mundial
CEFP	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPV	Cadena de Producción de Valor
CPVP	Cadena de Producción de Valor Público
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
FAETA	
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Financiero
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONE	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa
FORTAMUN DF	Fondo de Aportaciones para I
GPR	Gestión para Resultados
GPRD	Gestión para Resultados del Desarrollo
LCF	Ley de Coordinación Fiscal Ley de Disciplina Financiera para Entidades Federativas y Municipios
LDFEFM	
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Metodología de Marco Lógico
NGP	Nueva Gestión Pública
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PBR	Presupuesto basado en Resultados
PE	Planeación Estratégica
RG33	Ramo General 33
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SMyE	Sistema de Monitoreo y Evaluación

