



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
RVOE: 20120138

**“PROPUESTA PARA MEJORAR EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL
DESEMPEÑO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA:
NECESIDAD DE UN ÍNDICE DE GESTIÓN Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL”**

T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

P R E S E N T A

DEYANELL BRACAMONTES SILVA

DIRECTOR: RICARDO UVALLE BERRONES

Ciudad de México.

Octubre, 2017.

Dedicatoria:

A mis padres,
María de Jesús Silva González y
Ángel Bracamontes Guerra[‡]

Por sembrar en mí principios como
la dedicación, el esfuerzo y la perseverancia;
y valores como la familia, el amor y la honestidad,
que me han permitido salir adelante
en cada uno de los retos que he enfrentado.

Todo lo que soy, se lo debo a ellos.

Agradecimientos:

Al Dr. Ricardo Uvalle Berrones,
Por orientar esta investigación y compartir
su pasión por el estudio de la Administración Pública.

A Daniel González Flores
Por ser cómplice de mis locuras.

Contenido

INTRODUCCIÓN	2
1. La Responsabilidad Social de la Administración Pública	5
2. Antecedentes de la Evaluación en México	18
3. El Alcance del Sistema de Evaluación del Desempeño	31
4. Resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño	45
5. Propuesta para incorporar la información de la gestión institucional al Sistema de Evaluación del Desempeño.	54
6. Conclusiones	66
7. Anexo Metodológico	68
8. Referencias	79

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es fundamentar y diseñar un modelo conceptual y heurístico de gestión y desempeño institucional, considerando los elementos que interactúan en las instituciones para la generación de bienes y servicios, como medios para satisfacer las demandas y necesidades de la ciudadanía. El modelo contempla la elaboración del Índice de Gestión y Desempeño Institucional para valorar en términos cuantitativos, el resultado de las instituciones en el cumplimiento de las metas y objetivos de carácter público.

En este tenor, se analiza el sentido del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) como una herramienta para valorar el carácter social de la Administración Pública, considerada como el mecanismo del gobierno responsable de satisfacer las demandas públicas, en un marco de rendición de cuentas y mejora gubernamental. De lo anterior se desprende una propuesta para fortalecer el SED, incorporando la información de la gestión de las dependencias y entidades a partir de la identificación de recursos, procesos y acciones que las instituciones llevan a cabo para el cumplimiento de sus fines.

Lo anterior implica que todo sistema de evaluación no se explica por sí mismo, sino en razón de analizar el compromiso social de la Administración Pública con la vida comunitaria y a partir de esto, valorar su desempeño.

Para fines de este trabajo, la idea central destaca que la incorporación estructurada de más elementos de análisis al Sistema de Evaluación del Desempeño, promueve una toma de decisiones mejor informada, así como la

generación de datos relevantes para mejorar el desempeño y fortalecer los procesos de evaluación en la Administración Pública.

También se incorpora en la investigación un anexo metodológico, el cual detalla el método utilizado para asignar un peso relativo a cada una de las variables definidas (Proceso Analítico Jerárquico); su importancia radica en que reduce la subjetividad¹ al utilizar un modelo matemático para estructurar los juicios de valor, asignando escalas de prioridad para otorgar una jerarquía a cada variable, respecto de la otra.

En esta lógica las variables se clasificaron en tres grupos de importancia similar, y la jerarquización de las mismas indica qué tan importante es un grupo respecto de los otros, para alcanzar un adecuado desempeño institucional.

En este sentido, el valor de cada variable se determina a partir del promedio ponderado del cumplimiento de las metas de los indicadores que la integran, así, el resultado del Índice de Gestión y Desempeño Institucional, corresponde a la sumatoria de las variables ponderadas en una escala de 0 a 100.

Para fines de exposición, la investigación se estructura en seis apartados:

En el primer apartado se analiza el carácter social de la Administración Pública, en el sentido de ocuparse de los aspectos comunes de la vida asociada.

¹ Reduce la subjetividad ya que parte del binomio conocimiento-razonamiento; es decir, por un lado, las creencias, ideas, reglas y procedimientos generalmente ciertos en un dominio particular, esto es, la interpretación dada a la información existente dentro de un dominio específico y, por otro lado, la utilización del método científico en la resolución de problemas. Así, el Proceso Analítico Jerárquico es una teoría general sobre juicios y valoraciones que, basada en escalas de razón, permite combinar lo científico y racional con lo intangible para ayudar a sintetizar la naturaleza humana con lo concreto de nuestras experiencias capturadas a través de la ciencia. Moreno Jiménez, José María, (2001), *El Proceso Analítico Jerárquico (AHP)*. Fundamentos, Metodología y Aplicaciones. Consultado el 18 de agosto de 2017 en: http://www.uv.es/asepuma/recta/extraordinarios/Vol_01/02t.pdf

En el segundo apartado se analizan los antecedentes de la evaluación en México, desde el primer esfuerzo por establecer una planeación nacional que permitiera orientar las políticas y programas de gobierno (1976-1982), hasta el surgimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño, su implementación y fortalecimiento en el marco de la Gestión para Resultados (2006- a la fecha).

El tercer apartado analiza el sentido y alcance del Sistema de Evaluación del Desempeño, su institucionalización como parte del proceso presupuestario a partir de la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el proceso de reforma al sistema integral de planeación, programación, presupuestación.

El cuarto apartado explica los principales resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño a 10 años de su implantación, así como los retos que a la fecha enfrenta.

En el apartado cinco, se presenta la propuesta para incorporar la información de la gestión institucional al Sistema de Evaluación del Desempeño, a partir de un Modelo de Gestión y Desempeño Institucional.

Finalmente, se elaboran las conclusiones de la investigación.

1. La Responsabilidad Social de la Administración Pública

El hombre es un ser social por naturaleza toda vez que establece relaciones como consecuencia de sus necesidades, de manera que el estado social, es el estado natural del género humano. Parafraseando a Bonnin^{2,3}, es imposible concebir una comunidad sin los individuos que la componen, ni una población sin las relaciones que unen entre sí a sus ciudadanos y éstas, sin reglas que las mantengan y que, por lo tanto, establezcan un orden social.

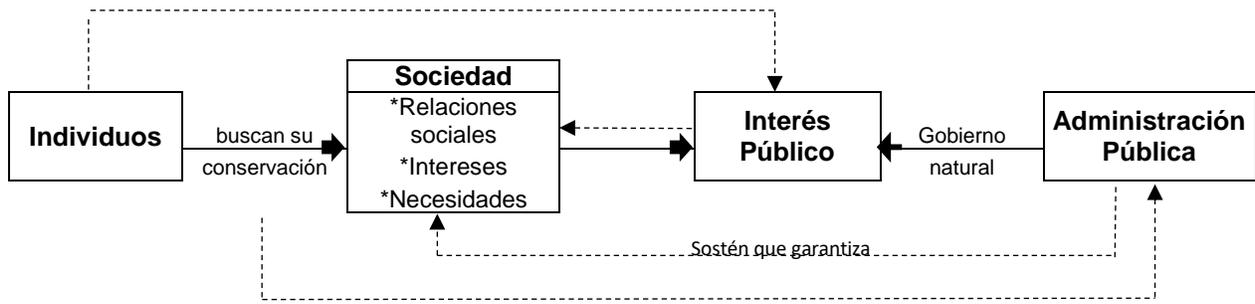
En este contexto, para Bonnin⁴, la Administración Pública es una consecuencia natural del estado social, por lo tanto, su naturaleza emana de la comunidad a partir de la necesidad de mantener armonía en las relaciones de la sociedad.

² Bonnin, C. J., (1983), "Principios de la Administración" en *Revista de Administración Pública*, Antología, México, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 489.

³ Es preciso referir que Bonnin compone su obra ya iniciada la Revolución Francesa, precisamente durante la Asamblea Constituyente (1789-1791), aunque está lejos de representar la convulsiva etapa revolucionaria; así como tampoco representa a la administración monárquica. Más bien transluce un espíritu de progreso y renovación impregnado de las ideas políticas de entonces, mezclando finalmente las bondades heredadas de la administración del antiguo régimen y las perspectivas progresistas y llenas de optimismo de la Revolución. La ciencia de la administración de Bonnin es una compleja disciplina que sintetiza diversas ciencias sociales, tales como la economía, ciencia política y sociología. Considera que la Administración Pública hunde sus raíces en el seno de la sociedad, y está por así decirlo preñada de naturaleza social. En este sentido, a principios del siglo XIX, el clima intelectual de Francia estaba bien unificado. Se sentía orgullo por los progresos de las matemáticas y de las ciencias naturales. En relación con los asuntos humanos, el clima incluía la creencia en la existencia de leyes sociales análogas a las establecidas en las ciencias naturales, entre ellas, la ley del progreso o del desarrollo de las sociedades humanas hacia etapas más elevadas y mejores. De esta forma, la Administración Pública no toma su principio en convenios humanos, sino que es un fenómeno de la existencia misma de la sociedad, por lo que los convenios y leyes sirven sólo para organizarla y determinar su modo de existir. Consultado el 21 de agosto de 2017 en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1819/10.pdf>

⁴ *Ibíd.*, p. 481.

Figura 1. Estado social



Fuente: Elaboración propia

En este orden de ideas, los individuos buscan su conservación uniéndose en sociedad. Así, el modo de existir del hombre en sociedad, tiene por principio la conservación de los individuos y sus relaciones, con base en el interés público, entendiendo este como “la unión de aquellas necesidades y relaciones naturales universales, cuya expresión son las leyes y el poder de estas el regulador”⁵.

Una vez en sociedad, a partir del conjunto de necesidades individuales, los seres humanos experimentan necesidades y dependencias sociales, que nacen por la ley natural de la sociabilidad. Para orientar estas necesidades y dependencias hacia el interés público, es precisa una institución cuyo objeto especial sea dirigir su acción.

En este sentido la Administración Pública es “la institución que da a todos los ciudadanos una dirección común, por medio de la ejecución de las leyes que son la expresión de las necesidades y las reglas de las dependencias sociales”⁶.

En un estado natural de las cosas existe una convivencia armónica, por lo que, interpretando a Bonnin, la Administración Pública es una manifestación natural de

⁵ *Ibíd.*, p. 490.

⁶ *Ibíd.*, p. 493.

la asociación pública; el brazo ejecutor del gobierno en la sociedad; la ciencia de las relaciones entre la comunidad y sus individuos y de los medios de conservación de estas mismas relaciones por acción de las leyes, en todo lo que interesa al orden social, es decir, “la seguridad de las personas y de las cosas, y todo cuanto pertenece o tiende a proporcionar a los hombres la felicidad por el empleo de sus fuerzas y voluntades, por la fusión en común de sus sentimientos e intereses y por el empleo de sus cosas”⁷.

La administración debe entenderse como una herramienta del gobierno para lograr una convivencia armónica en sociedad, “la Administración Pública es la base y el conservador de todo orden en la sociedad y el garante de las personas y propiedades”⁸; es un medio de conservación social y, como medida de conservación debe existir en manos de los ciudadanos”⁹.

Puede considerarse entonces que el fin último de la Administración Pública es la tranquilidad y felicidad de los individuos “por sus cuidados y vigilancia se aseguran los derechos comunes y personales; la tranquilidad reina en las familias y la paz entre los ciudadanos; las propiedades están preservadas de la violencia o la astucia, la fuerza pública contribuye al mantenimiento del orden, la riqueza natural aumenta con la industria particular; se sostiene el espíritu público; el hombre puede gozar en seguridad de cuanto ama y posee; los individuos se ilustran

⁷ *Ibíd.*, p. 495.

⁸ *Ibíd.*, p. 484.

⁹ *Ibíd.*

recíprocamente y todos disfrutan de aquella seguridad que aumenta la existencia y felicidad objeto de sus deseos y trabajos”¹⁰.

De esta manera el orden público (la seguridad, las contribuciones, la fuerza armada, el estado civil, las actividades económicas, la educación, la salud, la beneficencia, la obra pública, los caminos y, en general, todo aquello que atañe a la vida en sociedad), es el campo de actuación de la Administración Pública; mientras que sus objetivos son la preservación del individuo en sociedad y, el mantenimiento de la armonía en sus relaciones y dependencias sociales. De acuerdo con Aguilera¹¹ siguiendo a Bonnín, la Administración Pública “(...) tiene a su cargo la (...) gestión de los asuntos comunes respecto del ciudadano (...)”.

La Administración Pública tiene entonces la responsabilidad social de mantener la estabilidad de la sociedad, a partir de la convivencia armónica de sus individuos; para lo cual es necesario que establezca condiciones que favorezcan el interés público y la prosperidad nacional.

Para Omar Guerrero¹², en sus cometidos, la Administración Pública relaciona a la comunidad con los individuos, además de todo aquello que tienen que ver con su vida, goces y actividades. A ella corresponde atender las necesidades públicas, teniendo una índole propiamente pública.

Según Aguilera, un aspecto fundamental de la Administración Pública es que se relaciona con la vida social desde el momento en que se ocupa de aspectos

¹⁰ *Ibíd.*, p. 490.

¹¹ Aguilera Hintelholher, Rina M., (2012), *Naturaleza de lo Público en la Administración Pública Moderna*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 81.

¹² Guerrero Orozco, Omar, (1997), *Principios de Administración Pública*, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, p. 40.

comunes en la vida de todos, lo cual involucra atención, seguridad, protección y normas que permitan a las personas y su propiedad tener las mejores condiciones para su desarrollo y productividad.

Es pues la Administración Pública la institución social que emana de la sociedad; y que dirige y da orden a las necesidades y demandas colectivas traducidas en leyes, a fin de mantener la armonía en las relaciones sociales y preservar su existencia.

Destaca Aguilera que la Administración Pública tiene no sólo perfil de identidad, sino la responsabilidad de cuidar y preservar lo que concierne a lo común, a lo compartido y lo general.

Esta conservación de la sociedad según Aguilera, incluye “costumbres, creencias, tradiciones, símbolos y prácticas que la caracterizan como un cuerpo diverso de partes, pero entrelazado en lo fundamental (...)”¹³.

La Administración Pública se institucionaliza como la encargada de mantener el orden y preservar la comunidad, de dirigir sus “esfuerzos, energías y compromisos para que la organización de la vida productiva sea más efectiva”¹⁴.

En este orden de ideas, la Administración Pública es de carácter social en la medida que se preocupa y ocupa de los aspectos colectivos de los individuos en sociedad. Implica la realización de acciones en favor de la sociedad y la orientación de las relaciones y deberes del ciudadano para con la comunidad, de

¹³ *Ibíd.*, p. 89.

¹⁴ Aguilera, *Op. Cit.*, p. 86.

manera que se alcancen los objetivos colectivos, dando estabilidad y cohesión a la vida en común de los hombres.

La Administración Pública busca el bien común por lo que, retomando a Guerrero, la Administración Pública se interesa por los problemas de la sociedad, su origen se da partir de la asociación de voluntades para la solución de un problema en común. “Esta no es un fin en sí misma, sino un instrumento del gobierno y una servidora de la comunidad”¹⁵.

La Administración Pública emana de la sociedad y se debe a ella por lo que “desde el principio hasta el final, tiene relación con los problemas sociales y económicos concretos, tales como la salud, obras públicas, planeación regional y todos aquellos campos relacionados con la actividad gubernamental”¹⁶, orientada a satisfacer las necesidades de la sociedad.

Guerrero considera que la Administración Pública, caracterizada como la actividad del Estado, tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su perpetuación y desarrollo. “Por consiguiente, tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación en la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad”¹⁷.

Afirma Guerrero que, “la Administración Pública constituye la actividad del Estado encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la

¹⁵ Guerrero, Op. Cit., p. 41.

¹⁶ Olivan, Alejandro, (1954), *De la Administración Pública con relación a España*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, p. 79, en Guerrero, Op. Cit., p. 41.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 24.

sociedad, y a crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen”¹⁸.

Una idea central que ha destacado, es que, a partir del surgimiento del hombre en sociedad, se obliga a establecer normas y objetivos comunes que le permitan convivir en armonía, al mismo tiempo, comienza a identificar ciertas necesidades colectivas que se traducen en demandas para una vida mejor; por lo que la Administración Pública, se institucionaliza como la encargada de encaminar y dirigir los esfuerzos de la colectividad al cumplimiento de los objetivos establecidos, ayudando a la convivencia y a su bienestar.

En sentido estricto según Guerrero, “la Administración Pública es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia; es decir, favorece la convivencia civilizada”¹⁹.

De esta manera, retomando a Bonnin, “si se ha comprendido bien la naturaleza y objeto de la Administración Pública, se verá que su carácter es esencialmente conservador y preservador. Por consecuencia todo cuanto interesa al orden social, la seguridad de las personas y de las cosas y, en una palabra, todo cuanto pertenece o tiende a proporcionar a los hombres la felicidad por el empleo de sus fuerzas y voluntades, por la fusión en común de sus sentimientos e intereses, y por el empleo de las cosas, es de su atribución”.

Al respecto, Bonnin establece como principios fundamentales de la Administración los siguientes:

¹⁸ *Ibíd.*, p. 25.

¹⁹ *Ibíd.*, p. 28.

- “Que la administración nació con la asociación o comunidad.
- Que la conservación de esta es el principio de la administración.
- Que la administración es el gobierno de la comunidad.
- Que la acción social es su carácter y su atribución la ejecución de las leyes de interés general”²⁰.

La Administración Pública es el sostén que garantiza las relaciones sociales, intereses y necesidades de la sociedad, de esta forma Bonnin define a la Administración Pública como “(...) una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”²¹.

La Administración Pública tiene un carácter social si consideramos que es el mecanismo del gobierno que se encarga de la satisfacción de las demandas de la sociedad, a partir del establecimiento de normas y procedimientos que son ejecutados por las instituciones, de esta manera “su importancia es cada vez mayor, ya que su responsabilidad se vincula con todos y cada uno de los aspectos de la vida en común”²².

En este sentido, no es posible concebir el fortalecimiento de la sociedad a partir del mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes, sin la intervención de la Administración Pública. De esta manera, según Uvalle²³, las tareas a cargo de la

²⁰ Bonnin, Op. Cit., p. 495.

²¹ *Ibíd.*, p. 491.

²² Uvalle Berrones, Ricardo, (2005), “La Naturaleza Gubernamental de la Administración Pública” en *Perfil Contemporáneo de la Administración Pública* (Coordinador), México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, p. 316.

²³ *Ibíd.*

Administración Pública, deben dar como resultado el cumplimiento de metas y objetivos que permiten atender y solucionar las necesidades colectivas, tomando en cuenta los acuerdos entre los factores de la producción y los actores centrales de la vida política y social.

En la dinámica de la sociedad, se presenta una serie de demandas, necesidades y problemáticas diversas, cuya atención, interpretando a Uvalle²⁴, está a cargo de la Administración Pública a través de sus instituciones administrativas, a partir de su capacidad de movimiento y respuesta, la cual está orientada a resolver, en favor de la sociedad, el problema o necesidad que ha sido identificado, mediante la producción de bienes y servicios.

Las acciones del gobierno, que emprenden las instituciones, tienen que enfocarse en el mejoramiento de las condiciones de vida tanto de los grupos como de las personas. Es por esto que, “cuando se deterioran las condiciones de vida en la sociedad, significa que hay insuficiencia, deficiencia, dilación, omisión o incapacidad de las instituciones administrativas para dar cumplimiento a las metas colectivas”²⁵.

Siguiendo a Uvalle, la Administración Pública y el gobierno, son las instituciones encargadas de asegurar la materialidad del Estado en la sociedad.

Un gobierno efectivo es aquel que no solo responde de manera clara a los objetivos planteados, sino que responde a las demandas de la población y cuyas acciones impactan directamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de

²⁴ *Ibíd.*, p. 318.

²⁵ *Ibíd.*

la ciudadanía. “La efectividad de las políticas a cargo del gobierno, es el medio más confiable para asumir las tareas del orden político, la prosperidad económica y la distribución de los beneficios colectivos”²⁶.

En este orden de ideas, “la manifestación del poder material del Estado que es el gobierno, la lleva a cabo a través de la Administración Pública; ésta, organiza las acciones que confluyen en el impulso de la sinergia social, política y productiva”²⁷.

La Administración Pública entendida como acción administrativa, es el medio del gobierno para el cumplimiento de los fines del Estado. Así, “el modo en que la Administración Pública cumple con las tareas colectivas es a través de la acción administrativa”²⁸.

Retomando a Uvalle la acción administrativa es un modo de intervención pública que tiene como propósito aprovechar al máximo la capacidad instalada y los recursos disponibles para generar un impacto multiplicador en las diversas actividades de la vida económica y social. En este sentido, está directamente vinculada a las categorías como el crecimiento, desarrollo, libertad, prosperidad, bienestar, democracia, equidad, igualdad y orden institucional.

La capacidad de un gobierno de dirigir a su sociedad, implica que las instituciones sean capaces de “atender, procesar y solucionar los problemas colectivos sin violentar los principios del régimen democrático”²⁹.

²⁶ *Ibíd.*, p. 322.

²⁷ *Ibíd.*, p. 323.

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ *Ibíd.*, p. 327.

En este sentido, la Administración Pública tiene la tarea fundamental de establecer una gobernabilidad democrática que mantenga el grado de unión e identidad de la sociedad con el orden establecido.

Es responsabilidad de la Administración Pública mejorar la calidad de vida de la población, para lo cual, entre otros aspectos, es fundamental que facilite y genere las condiciones propicias para la vida económica de un país, para que la productividad crezca de manera sostenida, evitando cargas regulatorias excesivas, propiciando una competencia plena en sectores estratégicos de la economía y, estableciendo mecanismos de coordinación entre diversos agentes y órdenes de gobierno.

En el ámbito político, la Administración Pública interviene para “definir y dar vigencia a los espacios de acercamiento, entendimiento, negociación y cumplimiento de los compromisos adquiridos”³⁰ de manera que se viva un clima político de acuerdos mediante el diálogo con actores políticos y sociales.

La Administración Pública es responsable implementar estrategias basadas en la participación y el diálogo de la ciudadanía con la autoridad, para construir acuerdos que propicien y fortalezcan la gobernabilidad democrática.

La acción administrativa, previa definición de las políticas públicas, debe garantizar que disminuyan las brechas de desigualdad, y promover la participación social como factor de cohesión y corresponsabilidad.

³⁰ *Ibíd.*, p. 330.

En el ámbito social, la Administración Pública es un actor central en la responsabilidad de integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades, así como en el establecimiento de acciones que garanticen el ejercicio de los derechos sociales para toda la población.

En este contexto, es evidente que la Administración Pública tiene un vínculo directo con los ámbitos económico, político y social de un país para alcanzar un mejor nivel de vida de la población, una sociedad más equitativa e incluyente, a partir de un crecimiento económico sostenido, equilibrado, que, a su vez, provoque consecuencias sociales que otorguen mayores oportunidades en igualdad de condiciones.

Para lograr lo anterior, es indispensable el diseño de políticas públicas acordes al contexto y problemáticas específicas identificadas, que involucren no sólo arreglos y negociaciones políticas, si no la intervención de los distintos grupos organizados de la sociedad civil, fortaleciendo el vínculo entre gobierno y sociedad a través de mecanismos de participación ciudadana, de manera tal “que la definición de los problemas públicos no sea un monopolio del gobierno, sino que también intervengan las presiones y exigencias de la vida colectiva”³¹.

Ahora bien, el éxito de una política pública no depende sólo de su diseño, es necesario en las instituciones de la Administración Pública, la “existencia de una capacidad instalada que responda a las exigencias de compromiso y complejidad propias del entorno gubernamental”³².

³¹ *Ibíd.*, p. 336.

³² *Ibíd.*, p. 333.

Siguiendo a Uvalle, la capacidad instalada de la Administración Pública (normas, estructuras, procesos, gestión de recursos, sistemas, información, personal, tecnologías etc.), es vital en el curso y cumplimiento de las políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones y la calidad de vida de los gobernados.

De aquí la importancia de llevar a cabo procesos de evaluación en la Administración Pública³³, que permitan conocer los resultados de la acción gubernamental, haciendo énfasis en el cumplimiento de los objetivos y metas, que dan sentido a los programas de gobierno a cargo de la propia Administración Pública, en favor de la ciudadanía.

³³ Para fines de este trabajo, en un contexto actual se entiende a la Administración Pública como un sistema de organismos, capacidades, relaciones, recursos, y atribuciones que funcionan con base en el principio de unidad de mando y la coordinación de los elementos que lo integran con el fin de atender el interés público. Aguilera, Op. Cit., p. 93

2. Antecedentes de la Evaluación en México

En México, la evaluación del desempeño tiene como contexto el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el sentido de que los recursos económicos de que disponga la Federación, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados³⁴. En la historia reciente los procesos de evaluación sistematizados y consolidados en la Administración Pública Federal, se identifican en el sexenio del presidente José López Portillo (1976-1982), a partir del Plan Global de Desarrollo, mismo que representó el primer esfuerzo por establecer una planeación nacional que permitiera orientar las políticas y programas del Gobierno³⁵. Sin embargo, la falta de coordinación y las disputas entre la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); y entre la Subsecretaría de Evaluación de la SPP y la Coordinación de Evaluación de la Secretaría de la Presidencia³⁶, originó que decayeran los esfuerzos. “A pesar de ello, se realizaron análisis de avances y de situaciones que vivían los programas gubernamentales, a partir de diversas revisiones en reuniones nacionales de evaluación, aunque más

³⁴ CPEUM Artículo 134. Consultado el 24 de agosto de 2017 en <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10689>

³⁵ Si bien la preocupación por la evaluación iniciaría tímidamente en los años cuarenta, los esfuerzos se encaminaron al manejo de recursos y poco se hizo para conocer la eficiencia de los programas. Los informes elaborados correspondían a un acopio de datos y reportes positivos, sin una metodología que mostrara el impacto de los programas instrumentados. En este sentido, se menciona el periodo de José López Portillo como origen de los procesos de evaluación, toda vez que, dentro de la literatura respecto del proceso administrativo, es indispensable un ejercicio de planeación para, posteriormente, verificar si lo realizado se llevó a cabo conforme a lo planeado y qué resultados se obtuvieron.

³⁶ La existencia de esta Coordinación de Evaluación se remonta a 1977.

con acopio de información que rescataba lo propio de cada dependencia y diluía las fallas y errores”³⁷.

En el periodo presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF)³⁸, “siendo la normativa para las actividades de control y evaluación, además de ser responsable de ejercer la fiscalización, el control y la evaluación”³⁹.

Sin embargo, “en un ambiente de descontrol y descontento social por la profunda crisis del país, la SECOGEF estuvo más orientada a las auditorías y sistemas de revisión que a un proceso de evaluación de resultados, por lo que fue más sancionadora que preventiva, aunque se fomentó la lógica del autocontrol, pero sin grandes resultados”⁴⁰.

En el periodo gubernamental a cargo del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se diseñó el Programa General de Simplificación Administrativa, mismo que incluía entre sus objetivos, consolidar una cultura administrativa que propiciara la eficacia, y la productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales, así como promover la evaluación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos⁴¹. Aunque, “tradicionalmente en México,

³⁷ Mejía Lira, José, (2005), “La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano”. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Consultado el 10 de marzo de 2017 en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0053504.pdf>

³⁸ Con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, desaparece la Coordinación de Evaluación de la Presidencia.

³⁹ Mejía, Op. Cit., p. 5.

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ Acuerdo por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 9 de febrero de 1989.

la evaluación de programas y políticas públicas consistía en un reporte simple sobre las acciones llevadas a cabo y la identificación de algunos resultados generales”⁴².

Para el año 1992 desaparece la SPP y se transfieren sus funciones a la SHCP⁴³ y, a finales de este sexenio, la SECOGEF se transforma en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), asumiendo responsabilidades en materia de desarrollo administrativo.

En este punto, es importante destacar que “a inicios de los años ochenta, surge en el ámbito internacional, un movimiento global de reforma cuya dimensión ideológica exigió un cambio de valores en el sector público, identificados con el paradigma de racionalismo económico y la gerencia de la empresa privada”⁴⁴, “que sustenta su actuación en términos de resultados obtenidos y de impactos reales observados”⁴⁵.

Dentro de esta orientación, los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a la cual México se integró en 1994, “implementaron una serie de reformas a la administración pública, mismas

⁴² Mejía, Op. Cit., p. 6.

⁴³ Con lo que desaparecen las disfunciones y conflictos por la operación del gasto en una dependencia y el ingreso por la otra.

⁴⁴ Carrillo Castro, Alejandro y Campero Cárdenas, Gildardo H., (2003), *La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de Octubre, p. 2. Consultado el 10 de marzo de 2017 en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047427.pdf>

⁴⁵ Arellano Gault, David y Ramírez Macías, José de J., (2000), *Presupuesto dirigido a resultados: los dilemas de la evaluación por desempeño en contextos latinoamericanos. Lecciones desde México*. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24-27 de Octubre, p. 1. Consultado el 10 de marzo de 2017 en: https://www.researchgate.net/publication/228360897_Presupuesto_dirigido_a_resultados_los_dilemas_de_la_evaluacion_por_desempeno_en_contextos_latinoamericanos_Lecciones_desde_Mexico

que se pueden agrupar en dos generaciones: la primera para controlar el gasto gubernamental; y la segunda, con objeto de mejorar los servicios y las relaciones con los ciudadanos”⁴⁶.

Para lo anterior, resultaba indispensable tener mecanismos de evaluación que permitieran identificar desviaciones y mejoras en la ejecución de las políticas, programas del Gobierno, y en general, de su acción administrativa.

En este contexto inicia el periodo del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), cuyo gobierno “define como línea de trabajo un proceso modernizador, dentro del cual se postula un sistema de evaluación orientado a resultados con el denominado Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP)”⁴⁷.

El PROMAP se diseñó e implementó como una respuesta del Gobierno al reclamo de la sociedad “para atender de manera eficiente, efectiva y oportuna las diversas necesidades de la población, en reconocimiento de su importancia, al ser ésta beneficiaria de los bienes y servicios públicos y quien los sufraga en forma directa, o a través del pago de impuestos y otros conceptos”⁴⁸.

El PROMAP estableció como uno de sus dos objetivos generales, alcanzar una Administración Pública eficaz y eficiente para coadyuvar a satisfacer las necesidades de la sociedad, e incorpora como uno de sus cuatro subprogramas la medición y evaluación de la gestión pública.

⁴⁶ Carrillo y Campero. Op. Cit., p. 3

⁴⁷ Mejía, Op. Cit., p. 6

⁴⁸ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 1996.

Asimismo buscó que el control presupuestario vigente se complementara con una evaluación integral que midiera los resultados de la gestión pública, a partir de la creación de un conjunto de indicadores de resultados.

“En este mismo periodo la SHCP impulsó una mejora en el sistema presupuestario, a partir de la denominada Reforma al Sistema Presupuestario con la integración del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), cuya característica era precisamente una orientación a resultados pero vinculada al presupuesto”⁴⁹.

De esta manera, el SED buscaba “otorgar elementos de apoyo a quienes toman las decisiones para promover la credibilidad del gobierno, mejorar la asignación de recursos, incorporar nuevas herramientas tecnológicas e identificar programas que requieran estudios para justificar su existencia”⁵⁰.

Sin embargo, parafraseando a Arellano⁵¹, la inercia de los mecanismos tradicionales de presupuestación y organización fue muy resistente; los instrumentos de reforma como fueron los convenios de desempeño no se incorporaron como parte del proceso organizativo en varias instituciones y, no se logró consolidar un catálogo de indicadores de gestión ni una metodología de evaluación. “El tema de la evaluación mantuvo un lugar importante dentro de las medidas de reforma del sector público, pero prácticamente sólo a un nivel

⁴⁹ Mejía, Op. Cit., p. 8.

⁵⁰ Arellano y Ramírez, Op. Cit., p. 5.

⁵¹ *Ibíd.*

discursivo, por lo que no se instauró una estrategia global de evaluación y se mantuvo el énfasis en el control desde la SECODAM”⁵².

Con la llegada del Vicente Fox Quezada a la presidencia de la República (2000-2006)⁵³, se instituyó como referente de actuación el Modelo de Innovación Gubernamental “en el que se establecía trabajar bajo metas negociadas teniendo como eje rector a la innovación y la búsqueda de un gobierno de calidad mundial”⁵⁴.

En un ambiente de innovación, “el reto era cambiar el paradigma del control excesivo y poco sustantivo, a otro que liberara el potencial creativo y productivo de los servidores públicos y de las instituciones, con elementos sólidos y eficaces de control y evaluación que garantizaran resultados, el buen uso de los recursos públicos y previnieran la corrupción. La evaluación del desempeño debía ser permanente en los temas y asuntos públicos de mayor relevancia”⁵⁵.

Para tal efecto, “se dio un nuevo enfoque al Sistema de Control y Evaluación Gubernamental bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública (SFP)⁵⁶, estableciendo como prioridad lograr una evaluación integral de los resultados de la gestión pública en términos de eficiencia, eficacia y productividad,

⁵² González Gómez, Javier, (2008), “La mejora de la gestión y el enfoque hacia resultados en el ámbito internacional: ¿Qué hacer? ¿Hacia dónde ir? ¿Cómo actuar?” en *Revista de Administración Pública*, XLIII. Consultado el 30 de agosto de 2017 en: http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap%20117%20final.pdf

⁵³ Después de 70 años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional.

⁵⁴ Mejía, Op. Cit., p. 9.

⁵⁵ Decreto por el que se aprueba el programa sectorial denominado Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. Publicado en el DOF el 22 de abril de 2002.

⁵⁶ Mediante decreto presidencial publicado en el DOF el 10 de abril de 2003, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo cambia de denominación a Secretaría de la Función Pública.

articulando el gasto público, los programas y metas de los sectores con los principales objetivos y políticas de gobierno”⁵⁷.

En este contexto, para alcanzar un gobierno eficaz y efectivo que hiciera más y que costara menos, uno de los objetivos que se plantearon en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 (PNCTDA), fue el de desarrollar un sistema de diagnóstico y evaluación del desempeño, que permitiera conocer lo que se hace en la Administración Pública Federal (APF), evaluar sus resultados y rendir cuentas a la sociedad sobre su desempeño.

Derivado de lo anterior, el proceso evaluatorio de la gestión pública incorporaría los resultados de las siguientes actividades: 1) verificación de los resultados de las dependencias y entidades de la APF en el cumplimiento de las funciones y objetivos baso su responsabilidad, a partir de indicadores que se hayan acordado en cada caso; 2) verificación de que el presupuesto de las dependencias y entidades se ejerciera de manera óptima y eficiente y de conformidad con los montos y calendarios autorizados y 3) racionalización en el uso de los recursos públicos que las dependencias y entidades de la APF utilizan para la contratación de los recursos humanos, adquisiciones, obras públicas y servicios, así como en la baja y destino final de bienes inmuebles⁵⁸.

Sin embargo, “a pesar de que las iniciativas como la evaluación de programas presupuestarios (Pp); el Sistema de Seguimiento y Evaluación de Metas

⁵⁷ Mejía, Op. Cit., p. 12.

⁵⁸ *Ibíd.*

Presidenciales (SIMEP)⁵⁹ y el Modelo de Calidad *Intragob*⁶⁰ acompañan el ciclo presupuestal, no se identifican consecuencias directas y sustantivas en la planificación o en el proceso de asignación de los recursos”⁶¹.

Aunado a lo anterior, la utilización de los resultados de los procesos de evaluación “aún no es la deseada por todos los involucrados relevantes, como el Congreso y operadores de programas, y su uso ha sido, de manera predominante, la rendición de cuentas y en menor grado el aprendizaje”⁶².

En este sentido, aun cuando se reconocen avances en la mejora de la Administración Pública, a la percepción de la sociedad, con respecto al funcionamiento de las instituciones públicas⁶³, “se suma la inexistencia de una cultura de evaluación de resultados de la acción gubernamental y de cuantificación del costo de los bienes, trámites y servicios a cargo de dichas instituciones”⁶⁴.

Durante el periodo del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), en el marco de la Gestión para Resultados (GpR); conceptualizada a nivel internacional

⁵⁹ El SIMEP formo parte del modelo estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental y contemplaba que los titulares de las dependencias de la APF establecieran compromisos de mejora de resultados acordados con el propio titular del Ejecutivo o con quien éste designara. El compromiso se lograría mediante concertación con los titulares de las instituciones seleccionadas para la fijación de las metas que estarían sujetas a seguimiento y evaluación, y a la definición de estándares y ponderaciones para su valoración.

⁶⁰ Se trató de un enfoque basado en las orientaciones de la administración de la Calidad Total y en las experiencias internacionales desarrolladas en el sector público para adaptar dicho enfoque a las características propias de la Administración Pública. Incluye las iniciativas dirigidas a premiar a los organismos públicos en materia de Calidad en el Sector Público.

⁶¹ Medina Giopp, Alejandro, (2007), *El Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación de la Gestión Pública en México*, México, Banco Mundial y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, p. 12. Consultado el 10 de marzo de 2017 en: <http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/mexico.pdf>.

⁶² *Ibíd.*, p. 13

⁶³ Según la consulta para la integración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el 30% de los ciudadanos participantes mencionó como un asunto relevante, incrementar la eficacia y eficiencia gubernamentales utilizando los recursos públicos responsablemente.

⁶⁴ Diagnóstico incorporado en el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012.

como una filosofía organizacional, que pone énfasis en los resultados, más que en los procesos que se realizan para generarlos, promoviendo la utilización de la información de desempeño para mejorar la toma de decisiones, en la búsqueda de valor público⁶⁵, surge en México el SED⁶⁶ con dos grandes pilares: el primero que busca evaluar los resultados de las políticas públicas y Pp de la APF y; el segundo, orientado a promover la eficiencia y eficacia institucional mediante un programa de mejoramiento de la gestión pública de mediano plazo⁶⁷.

En este contexto, el SED es definido como “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 las metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y proyectos”⁶⁸.

En cuanto al primer pilar, desde sus orígenes, la operación SED se orientó a valorar el desempeño de los Pp de las dependencias y entidades de la APF, por medio del seguimiento y verificación del cumplimiento de sus metas y objetivos, con base en indicadores de desempeño, adoptando la Metodología del Marco

⁶⁵ Entendiendo este como los cambios sociales (observables y susceptibles de medición), que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales, establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía. Garcia Moreno, Mauricio y García López, Roberto, (2011), *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales*, Módulo 1 Gestión para resultados en el ámbito público, p. 15. Consultado el 10 marzo de 2017, https://indesvirtual.iadb.org/file.php/349/modulos/Modulo_1_-_Gestion_para_resultados_en_el_ambito_publico.pdf

⁶⁶ Si bien en la programación del periodo 1995-2000 se señaló la necesidad de establecer el SED, no fue sino hasta 2006 cuando la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria instituyó la obligación legal para su implantación. Auditoría Superior de la Federación, (2012), *Evaluación 117 Sistema de Evaluación del Desempeño*, p. 1. Consultado el 10 de marzo de 2017 en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0117_a.pdf

⁶⁷ SHCP, (2007), *Directrices generales para avanzar hacia el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño* publicadas el 17 de julio de 2007 como anexo al oficio 307-A 1593. Consultado el 10 de marzo de 2017 en http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/anexos_lineamientos_generales_ppef2008.pdf

⁶⁸ *Ibíd.*

Lógico (MML)⁶⁹ en el diseño de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), cuyos indicadores estratégicos y de gestión representan la base del funcionamiento del SED y, a través de los distintos tipos de evaluación a los Pp.

Respecto del segundo pilar, con el objetivo de transformar los procesos de la Administración Pública para hacerla más eficiente y moderna, de manera que los resultados del gobierno, fueran los esperados por parte de la ciudadanía, reflejando además una mejora en la calidad del gasto, fue publicado por parte de la SFP el Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG)⁷⁰.

Por otro lado, la SHCP publicó el Programa de Mediano Plazo (PMP)⁷¹ orientado a mejorar la calidad del gasto público mediante la modernización en la prestación de los servicios públicos, la promoción de la eficiencia y eficacia de las Dependencias y Entidades, así como la reducción de gastos destinados a actividades administrativas y de apoyo⁷².

Ambos programas prevén una articulación con el SED y entre sí para evaluar los avances en el desarrollo interno de las instituciones de la APF, y la efectividad de sus programas y servicios, con la finalidad de encontrar y promover las mejores

⁶⁹ Herramienta de planeación estratégica basada en la estructuración y solución de problemas, que permite organizar de manera sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad; identificar y definir los factores externos al programa que puedan influir en el cumplimiento de los objetivos; evaluar el avance en la consecución de los mismos, así como examinar el desempeño del programa en todas sus etapas. SHCP, *Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados*, p. 70. Consultada el 21 de marzo de 2017 en <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf>

⁷⁰ Publicado en el DOF el 10 de septiembre de 2008.

⁷¹ Mediante el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones para la operación del Programa de Mediano Plazo, publicado en el DOF el 5 de febrero de 2009. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5079504&fecha=05/02/2009

⁷² *Ibíd.*

formas de llevarlas al logro exitoso de su misión⁷³, así como para lograr un esquema integral de indicadores y resultados⁷⁴.

Sin embargo, cada uno de los programas operó de manera independiente a través de plataformas tecnológicas distintas; por un lado el PMG mediante el Sistema de Información de Proyectos de Mejora Gubernamental administrado por la SFP, a través del cual las instituciones registraron anualmente y dieron seguimiento a su Proyecto Integral de Mejora de la Gestión; mientras que para el PMP se habilitó un Módulo específico en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), en el que las Dependencias y Entidades debieron registrar indicadores para medir los resultados de las políticas, estrategias y medidas del gasto en materia de: servicios personales, programas de compras, tecnologías de la información, vehículos, gastos de operación y de alimentación entre otros.

Derivado de lo anterior, no existió una vinculación entre ambos programas, ni de manera independiente con el primer pilar, en el sentido de relacionar los resultados de los Pp con los Proyectos de Mejora y con los indicadores del PMP.

Al respecto, el único esfuerzo de articulación entre el SED y la información de la gestión institucional, fue la incorporación del Índice de Desempeño Institucional (IDI)⁷⁵ como una de las variables del Modelo Sintético de Información de

⁷³ Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012. Publicado en el DOF el 8 de agosto de 2013. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/82644/Programa-Especial-de-Mejora-de-la-Gestio_n-de-la-Administraci_n-P_blica-Federal-2008-2012.pdf

⁷⁴ Acuerdo por el que se establecen las disposiciones para la operación del Programa de Mediano Plazo, Op. Cit.

⁷⁵ Índice desarrollado por la SFP para dar seguimiento al PMG y al cumplimiento de sus compromisos, a través del cual se asignó un puntaje específico a los tres objetivos del Programa: Calidad de bienes y servicios, Efectividad Institucional y Costos de operación y administración.

Desempeño (MSD)⁷⁶, variable que, al derivarse de una estrategia sexenal concluyó en 2012.

En este sentido, “si bien el PMG y el PMP se constituyeron como dos herramientas normativas que apoyaban la instauración de una GpR dentro de la APF, las cuales mostraron ciertos avances, la realidad es que existió una desvinculación entre ambas. Lo que provocó una deficiente coordinación y esfuerzos aislados en las acciones implementadas”⁷⁷.

En la administración de Enrique Peña Nieto se aprueba el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 (PGCM)⁷⁸, cuyo propósito es promover un gobierno con políticas y programas enmarcados en una gestión pública orientada a resultados, que sea eficiente y eficaz, y que tenga mecanismos de evaluación que mejoren su desempeño.

En este contexto, el PGCM se considera el segundo pilar del SED al ser el programa de mejoramiento de la gestión pública de mediano plazo, mismo que incorpora como una de sus estrategias, fortalecer el seguimiento y evaluación al desempeño de la APF.

En congruencia con lo anterior, dicho programa establece como una línea de acción, incorporar la información de la gestión institucional de las dependencias y entidades al SED, es decir, el conjunto de procesos ejecutados por las

⁷⁶ Instrumento desarrollado por la SHCP que consolida y sintetiza información de desempeño de los Pp, con el fin de promover su vinculación con las decisiones presupuestarias.

⁷⁷ Diagnóstico realizado en el marco del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018.

⁷⁸ Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012. Op. Cit.

instituciones públicas derivados de su operación cotidiana, en cumplimiento de los fines que les han sido asignados.

La observancia de la referida línea de acción, brindará información integral para conocer la eficiencia de las instituciones, e identificar áreas de oportunidad para mejorar su desempeño.

3. El Alcance del Sistema de Evaluación del Desempeño

En el ámbito internacional, el desgaste del modelo burocrático⁷⁹ así como la crisis fiscal experimentada por los países desarrollados en la década de los setenta, obligó a establecer reformas orientadas a reemplazar el enfoque del modelo Weberiano basado en principios burocráticos de planificación, centralización y control directo; por una nueva gerencia pública con una orientación económica sustentada en los principios de la eficiencia y eficacia.

Con el apoyo de diversos organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial, esta nueva tendencia fue adoptada por países de América Latina, incluido México; “reconociendo la necesidad de identificar y desarrollar mecanismos para hacer realidad los objetivos y metas del desarrollo mundial, a partir 2002 dichos organismos realizaron una serie de eventos y reuniones internacionales para comparar las experiencias en materia de Gestión para Resultados, Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño, destacando la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, en la que se enfatiza el fortalecimiento de las estrategias de desarrollo nacional de los países socios”⁸⁰.

⁷⁹ A partir de que la prestación de servicios de la Administración Pública se critica con frases como: demasiado lenta”, “demasiado cara”, “demasiado alejada de las necesidades de las personas”, “corrupta”, “de mala calidad” y “derrocha recursos financieros y humanos”, comienza la preocupación por las ineficacias detectadas en la ejecución de los programas públicos, surgiendo el planteamiento de «los fallos de la intervención del estado» en la economía, asociados a la burocracia, la competencia política o derivados de la propia naturaleza de los bienes públicos. García Sánchez, Isabel María, (2007), *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*, España, Instituto de Estudios Fiscales, p. 38. Consultado el 22 de agosto de 2017 en: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf

⁸⁰ Secretaría de la Función Pública, (2012), “Participación de la Secretaría de la Función Pública”, *Libro Blanco del Sistema de Evaluación del Desempeño*, p. 15.

Uno de los principios básicos de dicha Declaración, enuncia que todos los países gestionaran sus recursos y mejoraran el proceso de toma de decisiones para la obtención de resultados (Gestión Orientada a Resultados)⁸¹. Sin embargo, con el fin de garantizar la efectividad de una GpR, la OCDE señaló la necesidad de que los Gobiernos Nacionales “establecieran un fundamento legal, reglamentario e institucional apropiado y eficaz, en el que todos los agentes participantes tuvieran una estrecha coordinación interinstitucional y parámetros metodológicos homogéneos”⁸².

En concordancia con lo anterior, en 2006 se actualizó el marco normativo presupuestario en México, con la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en la que se institucionaliza el SED como parte integrante del proceso presupuestario.

Previo a esta aprobación, en el marco del PROMAP se consideró como una prioridad del gobierno modificar los mecanismos para formular y ejercer el gasto, toda vez que “existía una fragmentación del sistema presupuestario, desde la planeación hasta la evaluación, ya que la elaboración del presupuesto, no indicaba en qué medida las metas establecidas contribuían a alcanzar los objetivos sectoriales y era difícil identificar los costos de cada acción”⁸³. En este contexto, en 1995 el gobierno federal inició un proceso de reforma del sistema integral de planeación-programación-presupuestación (llevado a cabo desde 1976), que implicó cambios en el sistema de administración financiera, el empleo de la

⁸¹ OCDE, (2005), *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*. Consultado el 18 de mayo de 2017 en: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>

⁸² *Ibíd.*, p. 16

⁸³ Arellano, Op. Cit., p. 4.

planeación estratégica, la adopción en las dependencias y entidades de una Nueva Estructura Programática (NEP)⁸⁴ que alineaba las funciones estratégicas del Gobierno Federal con los programas y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y; un Sistema de Evaluación del Desempeño.

Con el Sistema de Evaluación del desempeño se buscó fortalecer un cambio en la gestión gubernamental orientado a la obtención de resultados y a la satisfacción de los usuarios, en lugar del desarrollo de actividades ya que implicaba la introducción de indicadores que permitieran analizar el desempeño de las dependencias y entidades, a partir del cumplimiento de sus metas y objetivos.

En el marco de la Gestión para Resultados, el SED se considera un elemento fundamental del Presupuesto basado en Resultados, entendiendo este como el “proceso que integra de manera sistemática, en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los Pp y de la aplicación de los recursos asignados a éstos. Lo anterior con el objeto de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público y promover una más adecuada rendición de cuentas y transparencia”⁸⁵.

En este sentido, el diseño y desarrollo del SED bajo la coordinación de la SHCP implicó la definición y establecimiento del marco jurídico; la adecuación de la

⁸⁴ La NEP contiene un conjunto de categorías y elementos programáticos para ordenar el gasto público de acuerdo a una clasificación funcional. Las categorías programáticas definen el universo de la acción gubernamental, clasificando el gasto en funciones (F), subfunciones (SF), programas sectoriales (PS), programas especiales (PE), actividades institucionales (AI) y proyectos (PK). Los elementos programáticos proporcionan información para medir los resultados alcanzados con los recursos públicos: misión (MS), propósito institucional (PIN), objetivos (OBJ), indicadores estratégicos (IE) y metas de los indicadores (MI).

⁸⁵ SHCP, *Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados*, Op. Cit., p. 75.

estructura programática⁸⁶ y el desarrollo de la Matriz de Indicadores para Resultados; la emisión de disposiciones; desarrollo de las funcionalidades informáticas⁸⁷ y; la formación y capacitación de los servidores públicos.

De manera gradual, se avanzó en un proceso de consolidación respecto del cual es posible identificar las etapas que se incluyen en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Etapas de la consolidación del SED

Etapa	Actividades Desarrolladas
2006-2007 Diagnóstico y planeación	Definición del SED ⁸⁸ , sus componentes e instituciones participantes. El modelo inicial fue puesto a consideración del Congreso para sus comentarios.
2007-2008 Desarrollo e implantación	Desarrollo del marco normativo; establecimiento de metodologías, herramientas, lineamientos y temas para la operación del SED; modificaciones al proceso de presupuestación, introduciendo el concepto de Pp ⁸⁹ para orientar el gasto público al logro de resultados; introducción de programas anuales de evaluación y la elaboración de la MIR para Pp sujetos a reglas de operación y otros subsidios.

⁸⁶ Se refiere al conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, en los programas y presupuestos.

⁸⁷ Desarrollo del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) como una plataforma informática que administra la SHCP para procesar información presupuestaria en ambiente *Web*, lo que permite trabajar en línea con los ejecutores de gasto público, reflejando en tiempo real las transacciones que ocurren a través de este sistema.

⁸⁸ Con objeto de diseñar los mecanismos y estrategias a seguir en la implantación del SED, el 9 mayo de 2006, la SHCP suscribe con el Banco Interamericano de Desarrollo un convenio de Cooperación Técnica denominado "Programa para Fortalecer el Sistema de Presupuesto basado en Resultados de la Administración Pública Federal en México".

⁸⁹ Como la categoría programática que permite agrupar las asignaciones presupuestarias en conjuntos de acciones homogéneas y vincularlas al logro de resultados a través de las MIR.

Etapa	Actividades Desarrolladas
2009-2012 Mejora y fortalecimiento	Mayor coordinación interinstitucional entre la SFP y SHCP como globalizadoras encargadas de la coordinación de SED y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval); mejora de las MIR e incremento en la cobertura del gasto programable que cuenta con éstas; fortalecimiento de la transparencia de la información presupuestaria, desarrollo del Modelo Sintético de Información de Desempeño ⁹⁰ .
2013-2015 Consolidación	Vinculación del SED con el Sistema Nacional de Planeación Democrática ⁹¹ , a través de las MIR; fortalecimiento de la evaluación de programas no sociales; utilización de la información del SED como base para la reingeniería del gasto público ⁹² y; modificaciones normativas para una mejor coordinación del SED ⁹³ .

Fuente: Elaboración propia

A partir de la información que genera el SED, es posible realizar una valoración del cumplimiento de metas y objetivos de las dependencias y entidades, con base en indicadores de desempeño, que permitan identificar los resultados de la aplicación de los recursos públicos, así como áreas de oportunidad en el otorgamiento de bienes y la prestación de los servicios públicos.

En otras palabras, la información del SED permite:

⁹⁰ Instrumento que consolida y sintetiza la información de desempeño de los Pp con el fin de promover su vinculación con las decisiones presupuestarias fomentando a su vez un ejercicio eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, a través de la identificación de las áreas de oportunidad para la mejora continua de la eficiencia del gasto.

⁹¹ El Sistema Nacional de Planeación Democrática guía las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y coordina sus esfuerzos para lograr la consecución de las Metas Nacionales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, desde una perspectiva nacional y de cooperación interinstitucional. Lo conforman, además de dicho Plan, los Programas Sectoriales, Especiales, Regionales e Institucionales definidos por la Ley de Planeación.

⁹² Estrategia implementada en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, que consideró la metodología base cero y el PbR como enfoques complementarios, para articular el compromiso del Gobierno de la República con la estabilidad social y financiera, reaccionando oportuna y responsablemente a la situación macroeconómica adversa.

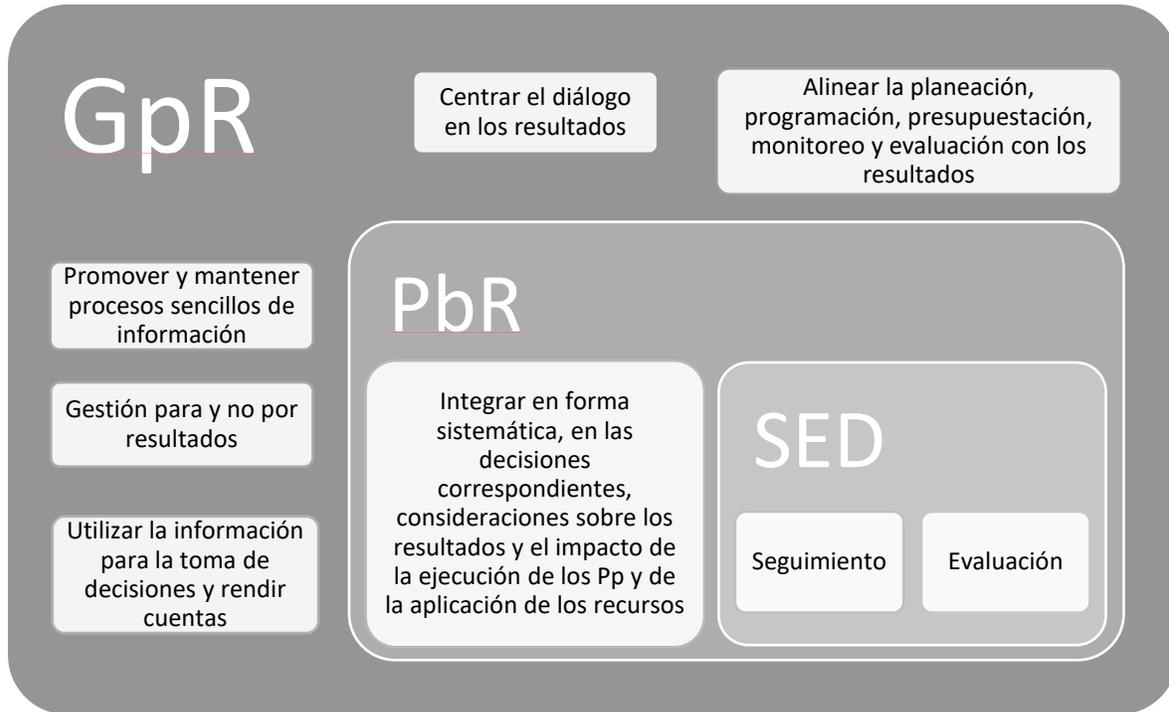
⁹³ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicado en el DOF el 30 de diciembre de 2015 mediante el cual la Coordinación del SED recae únicamente en la SHCP.

- “Conocer los resultados del ejercicio de los recursos.
- Identificar la eficacia, eficiencia, economía y calidad del gasto.
- Mejorar la calidad del gasto mediante una mayor productividad y eficiencia de los procesos gubernamentales”⁹⁴.
- Impulsar el PbR.
- Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.
- Vincular la planeación, programación, presupuestación, seguimiento, ejercicio de los recursos y la evaluación de las políticas públicas y los programas presupuestarios.

En un escenario de escasez de recursos, con una ciudadanía demandante de bienes y servicios y vigilante del correcto uso de los recursos públicos, la finalidad del SED es que los ejecutores del gasto, cuenten con más y mejores elementos para la toma de decisiones, de manera que se promueva un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permita generar ahorros, fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades, y rendir cuentas a la ciudadanía.

⁹⁴ SHCP, *Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados*, Op. Cit., p. 9.

Figura 2. Esquema Integral del SED



Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, actualmente se cuenta con una estructura programática que permite “ordenar y clasificar el gasto público de manera homogénea pero, sobre todo, orientarlo a resultados, de manera que la asignación del presupuesto está destinada a lograr los objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y en los programas que derivan de él”⁹⁵.

De acuerdo a la normatividad aplicable⁹⁶, la estructura programática debe incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales, mismos que corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un

⁹⁵ Ulloa López, Gustavo, (2015), *Mesa Redonda Presupuesto Base Cero: Nuevas tendencias para su aplicación en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 17.

⁹⁶ Artículo 27 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf

parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del SED.

Para lograr lo anterior, la SHCP instruyó a las dependencias y entidades⁹⁷, la definición, actualización y mejora de las Matrices de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal con base en la Metodología del Marco Lógico⁹⁸.

Al respecto, la MIR se constituye como la “herramienta de planeación estratégica que en forma resumida, sencilla y armónica establece con claridad los objetivos del Pp y su alineación con aquellos de la planeación nacional y sectorial; incorpora indicadores que miden los objetivos y resultados esperados; identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores y describe los bienes y servicios a la sociedad, así como las actividades e insumos para producirlos; e incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa”⁹⁹.

A partir de la información del SED, se enfocan las funciones del gobierno a mejorar la entrega de bienes y servicios a la población, se eleva la calidad del gasto público y se promueve la rendición de cuentas.

Para lograr lo anterior el SED está basado en los siguientes componentes: seguimiento y evaluación.

⁹⁷ A partir del Proceso de programación y presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2008, mediante los Lineamientos Generales para el proceso de programación y presupuestación para dicho Ejercicio Fiscal.

⁹⁸ Herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos. SHCP, *Guía para la construcción de la MIR*, Op. Cit., p. 15.

⁹⁹ *Ibíd.*, p. 70.

El seguimiento puede definirse como una función continua cuyo principal objetivo es proporcionar a los interesados, indicaciones tempranas de progreso o falta de progreso en el logro de resultados¹⁰⁰.

En el marco del SED, el seguimiento, se refiere a “la verificación del nivel de cumplimiento de los objetivos y metas de los Pp por medio de los indicadores estratégicos y de gestión estructurados en las MIR y en las Fichas de Indicadores de Desempeño (FID)”^{101, 102}.

Al respecto, anualmente la SHCP coordina el proceso de revisión, actualización¹⁰³ y registro de avances en el cumplimiento de las metas de los indicadores de la MIR y las FID de los Pp.

La información de avances que registran las dependencias y entidades respecto de los indicadores es monitoreada y analizada periódicamente, en función de la frecuencia de medición establecida por las Unidades Responsables de la ejecución de los Pp. El resultado de dicho análisis se integra en diversos documentos¹⁰⁴ que dan cuenta del desempeño de los Pp en el marco del SED.

¹⁰⁰ *Manual de Seguimiento y Evaluación de Resultados*, (2002), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, New York, p. 6. Consultado el 15 de marzo de 2017 en: <http://web.undp.org/evaluation/documents/HandBook/spanish/SP-M&E-Handbook.pdf>

¹⁰¹ Portal de Transparencia Presupuestaria. Consultado el 15 de marzo de 2017 en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/evaluaciones>

¹⁰² De manera excepcional las dependencias y entidades, previa autorización de la SHCP, podrán registrar una FID cuando derivado de naturaleza del Pp no sea posible la realización de una MIR.

¹⁰³ De conformidad con la Ley General de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, coordina la revisión y emisión de recomendaciones a las MIR de los Pp considerados como de desarrollo social.

¹⁰⁴ Informe sobre los avances físico y financiero de los programas y proyectos que acompaña la entrega de las estructuras programáticas a la Cámara de Diputados conforme al artículo 42 de la LFPRH; el informe de avance de gestión financiera de conformidad con lo previsto en los artículos 4 y 12 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; la Cuenta Pública según lo dispuesto en el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la evaluación del desempeño y la verificación a que

En cuanto a la evaluación, se define como “el análisis sistemático y objetivo de los programas federales para determinar su congruencia y el logro de sus objetivos y metas, para identificar su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad”¹⁰⁵.

En este sentido, anualmente la SHCP y el Coneval emiten el Programa Anual de Evaluación (PAE) en el que se determinan las evaluaciones externas¹⁰⁶ y los Pp sujetos a las mismas, durante el ejercicio fiscal que corresponda.

En función de las características de los Pp y el tiempo de operación de los mismos, se establecen los tipos de evaluación a aplicar, pudiendo ser en materia de diseño; de consistencia y resultados; de procesos; de impacto; estratégicas y complementarias¹⁰⁷.

Al respecto, “las evaluaciones, no deben considerarse como un elemento aislado sino como parte de un ejercicio mediante el cual los diferentes interesados pueden participar en el proceso continuo de generación y aplicación del conocimiento obtenido”¹⁰⁸.

En este sentido, con el propósito de articular los resultados de las evaluaciones como elemento relevante del PbR y del SED, el cronograma de ejecución

se refiere el artículo 110 y 111 de la LFPRH respectivamente, entre otros. SHCP, (2017), *Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora y calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2017*. Consultado el 15 de marzo de 2017 en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/188241/Lineamientos_MIR_2017.pdf

¹⁰⁵ Portal de Transparencia Presupuestaria. Op. Cit.

¹⁰⁶ Aquellas que se realizan a través de personas físicas o morales especializadas y con experiencia proada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de objetividad, independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables. *Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2017*. Consultado el viernes 17 de marzo de 2017 en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/187771/PAE_2017.compressed.pdf.

¹⁰⁷ *Ibíd.*

¹⁰⁸ *Manual de Seguimiento y Evaluación de Resultados*, Op. Cit., p. 76.

establecido en el PAE, se vincula con el calendario de actividades de la programación y presupuestación establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Lo anterior, a fin de fomentar una gestión basada en resultados.

Para dar seguimiento a los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en los informes de las evaluaciones externas, se diseñó un Mecanismo para el Seguimiento de Aspectos Susceptibles de Mejora, basado en las recomendaciones y sugerencias señaladas por el evaluador externo, a partir de las cuales las instituciones públicas comprometen la realización de acciones para mejorar el desempeño de los Pp.

Por otro lado, “considerar la información de desempeño de los programas y políticas públicas en el proceso presupuestario, promueve la eficiencia, eficacia y economía en la asignación de recursos, por lo que el PbR y el SED se han convertido en una herramienta para aumentar la eficiencia operativa y efectividad del gasto público, al orientar los recursos hacia los programas que atienden los problemas que aquejan a nuestro país en materia de educación, desarrollo social, salud e inversión entre otros sectores”¹⁰⁹.

Con el propósito de consolidar de manera sintética la información de desempeño de los Pp y promover su vinculación con las decisiones presupuestarias, se diseñó

¹⁰⁹ SHCP, *Documento de Logros 2016 Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018*. Consultado el 22 de marzo de 2017 en: <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/197352/pgcm2016VF.pdf>.

el Modelo Sintético de Información de Desempeño a partir de la incorporación de cinco variables¹¹⁰ que se enuncian en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Variables que integra el MSD

Variable	Definición	Importancia para la Mejora del Desempeño
Ejercicio del Gasto	Considera el ejercicio del gasto en términos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de cada Pp durante los dos últimos Ejercicios Fiscales.	Ejercer los recursos del PEF conforme al monto aprobado, denota una planeación efectiva de las necesidades presupuestales para el ejercicio fiscal de que se trate.
Indicadores para Resultados	Considera la calidad en el diseño de la MIR.	Una valoración alta en la calidad, implica que el Pp ha identificado correctamente la problemática que pretende atender; las acciones a realizar para abordarla; así como los mecanismos para su seguimiento.
	Considera la congruencia en la programación de las metas respecto del presupuesto.	Conocer la evolución de las metas en congruencia con las asignaciones en el presupuesto de un ejercicio a otro, permite valorar la pertinencia de la programación de las metas asociadas.
	Considera el cumplimiento de las metas de los indicadores en el nivel de propósito de las MIR y de las FID.	A partir del seguimiento a los indicadores, es posible establecer una valoración respecto del cumplimiento de los resultados de los Pp

¹¹⁰ Para conocer a detalle la Metodología del MSD consulte la Nota Metodológica disponible en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/SED/Avances/NotaMetodologica.zip>.

Variable	Definición	Importancia para la Mejora del Desempeño
Evaluaciones externas del PAE	Considera los resultados de la última evaluación externa disponible realizada al Pp en el marco del PAE.	Los diversos tipos de evaluaciones externas realizadas a los Pp, permiten identificar aquellos aspectos que requieren atención para mejorar su desempeño.
Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM)	Valora el avance en el cumplimiento de los ASM suscritos por los responsables de los Pp de conformidad con el mecanismo establecido.	A partir de los ASM comprometidos, las dependencias focalizan sus esfuerzos para la mejora continua de los Pp, atendiendo las recomendaciones de los evaluadores externos.
Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G) ¹¹¹	Valora el grado de avance de los Pp en relación a la atención de las recomendaciones que se derivan de los “Informes de confronta entre padrones” ¹¹² , así como la calidad de la información incorporada al SIIPP-G.	Contar con un padrón de beneficiarios con información completa y de calidad, incrementa la transparencia y la rendición de cuentas, asimismo permite realizar un mejor análisis de la focalización de los Pp.

Fuente: Elaboración Propia, con base en la Nota Metodológica del MSD.

El seguimiento y la evaluación como componentes del SED, ayudan a mejorar el desempeño y a conseguir mejores resultados, su objetivo general es la medición y análisis del desempeño, a fin de gestionar con más eficacia los procesos y

¹¹¹ Herramienta de información y análisis de cobertura nacional, que integrará de forma estructurada y sistematizada la información objetiva y fehaciente respecto de los Programas a cargo de las dependencias y entidades de la APF, así como de sus objetivos, metas, indicadores, unidades responsables, prioridades y beneficiarios de los mismos. Decreto por el que se crea el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales publicado en el DOF el 12 de enero de 2006.

¹¹² Se derivan de un análisis comparado entre padrones para identificar: duplicidades, complementariedades o exclusiones entre programas.

productos asociados a la ejecución de los Pp. Entendiendo el desempeño como “el progreso hacia el logro de resultados”¹¹³.

En otro sentido, con el propósito de acercar a la sociedad la información sobre el gasto público y sus resultados y contribuir a la rendición de cuentas, se ha desarrollado el Portal de Transparencia Presupuestaria¹¹⁴, por medio del cual se pone a disposición de la ciudadanía, a través de formatos accesibles y de manera clara, información acerca del desempeño de los Pp.

Si bien la implementación del PbR-SED fue impulsada en gran medida por Organismos Internacionales, su evolución en la Administración Pública Federal ha implicado un proceso gradual de coordinación e intervención de varios actores, pero sobre todo el compromiso del Gobierno por una Gestión Basada en Resultados, a partir del establecimiento de objetivos claros y del desarrollo de acciones orientadas a su cumplimiento.

¹¹³ *Manual de Seguimiento y Evaluación de Resultados*, Op. Cit., p.5.

¹¹⁴ Disponible en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>.

4. Resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño

A 10 años de su implantación, el SED se ha consolidado como una herramienta que promueve la eficiencia, la eficacia y la economía en la asignación de recursos públicos, al proporcionar información respecto de la aplicación y resultados de los mismos.

Considerando la información del Documento de Logros 2016 del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 (PGCM)¹¹⁵, se destacan los siguientes resultados en materia del PbR y del SED.

El SED ha sido adoptado por las dependencias y entidades responsables de la ejecución del gasto, como un elemento del proceso de programación y presupuestación.

En este sentido, a diciembre de 2016, el 99.5% de los Pp del gasto programable¹¹⁶ cuentan con información de desempeño en una MIR o a través de las FID, lo que fortalece el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos.

Al respecto, se identifica una diferencia positiva de 85.2 puntos porcentuales respecto del 14.3% de Pp que contaban con MIR en 2008¹¹⁷.

Actualmente existe una vinculación integral del SED con las Metas Nacionales y los objetivos sectoriales de la APF, al incorporar en las MIR los indicadores de los

¹¹⁵ Presentado por la SHCP con fundamento en lo establecido en el numeral 32 del Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Consultado el 23 de marzo en: <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/197352/pgcm2016VF.pdf>.

¹¹⁶ Gasto destinado a proveer bienes y servicios públicos a la población.

¹¹⁷ Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit., p. 68.

programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo. En contraste, según datos de la Auditoría Superior de la Federación, en 2012 no se logró la alineación de las MIR con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, ya que solo el 2.3% de los indicadores planteados en los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo se retomaron en las MIR¹¹⁸.

En este sentido, cabe hacer mención de que en 2016 el Gobierno Federal a través de la SHCP fue reconocido con el Segundo Lugar en la Categoría de Planificación Estratégica a nivel Nacional, por la orientación a resultados del Sistema Nacional de Planeación Democrática, del premio Gestión para Resultados del Desarrollo, otorgando por del Banco Interamericano de Desarrollo, a través de la Comunidad de Profesionales y Expertos en Latinoamérica y el Caribe en Gestión para Resultados en el Desarrollo¹¹⁹.

En materia de orientación a resultados y seguimiento al desempeño de los Pp, durante 2016 la estrategia de revisión y actualización de las MIR de los Pp, incluyó una consulta pública sobre indicadores de desempeño, con lo que se incorpora por primera vez la participación ciudadana en el SED.

Dicha estrategia de revisión y actualización, estuvo orientada a medir de forma efectiva los resultados de cada Pp.

Toda vez que uno de los objetivos del SED es aportar información del desempeño de los Pp para la toma de decisiones presupuestarias; en la conformación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal

¹¹⁸ *Ibíd.*, p. 63.

¹¹⁹ Otorgado durante el IX Seminario de la Red de Gobiernos Subnacionales, celebrado del 7 al 8 de septiembre de 2016 en Jalisco, México.

2017, se privilegiaron los Pp que contribuyen a la reducción de la pobreza, a través de la disminución de las carencias sociales y del incremento del acceso efectivo a los derechos sociales, tomando como referencia el documento “Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2017” elaborado por el Coneval.

En este sentido, de acuerdo al Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016 emitido por el Coneval¹²⁰, “los programas prioritarios para la atención de la pobreza y los derechos sociales, han incrementado en presupuesto o al menos han permanecido constantes en términos reales en el periodo analizado (2015-2017), a pesar de la reducción en el gasto programable. Esto revela una estrategia de la administración actual para atender las carencias sociales de la población, re direccionando la forma en la que se gastan los recursos”.

Por otro lado, con el propósito de promover una cultura de evaluación en nuestro país, por segundo año consecutivo, en mayo de 2016 se llevó a cabo la Semana de la Evaluación en México¹²¹, generando un espacio de diálogo nacional con el objeto de fortalecer las capacidades para la mejora continua de políticas y programas públicos.

A fin de fortalecer la evaluación de programas con un enfoque distinto al desarrollo social, en el marco del Programa Anual de Evaluación 2016, se incorporaron 81 evaluaciones de este tipo, lo que representa el 59% de las evaluaciones externas

¹²⁰ Disponible en www.coneval.org.mx.

¹²¹ Evento coordinado conjuntamente por el Centro Clear para América Latina, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, la SHCP, el CONEVAL, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo y The Abdull Latif Jameel Poverty Action Lab.

consideradas en dicho programa, lo cual se traduce en un incremento del 19% respecto del ejercicio anterior.

Como resultado de las evaluaciones externas, las dependencias y entidades de la APF continúan ejecutando acciones para la atención y resolución de los Aspectos Susceptibles de Mejora comprometidos¹²².

Existe también una mayor transparencia en el ejercicio de los recursos a partir de la implementación del Portal de Transparencia Presupuestaria. Al respecto, México ha sido catalogado a nivel mundial como un país que entrega suficiente información presupuestaria para el análisis y seguimiento del presupuesto, según el Índice de Presupuesto Abierto (IPA) que elabora el *International Budget Partnership*¹²³.

En el IPA 2015, México incrementó en 5 unidades su valoración con respecto al año 2012, ubicándolo en el lugar 16 de 102 países valorados¹²⁴, al obtener 66 puntos que implican la disponibilidad considerable de información presupuestaria.

La evolución del SED y los resultados anteriormente citados, propiciaron que en 2016 el Gobierno de México a través de la SHCP fuera reconocido, con el segundo lugar en la categoría de Presupuesto para Resultados a nivel Nacional,

¹²² Los Aspectos Susceptibles de Mejora son los compromisos que asumen los responsables de los Programas presupuestarios para mejorarlos con base en los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas que se hayan identificado en las evaluaciones externas, o en otros informes que valoran su desempeño.

¹²³ El índice evalúa los avances en transparencia presupuestaria a nivel mundial. Se genera a partir de una encuesta realizada por una asociación internacional, que valora la disponibilidad y calidad de la información presupuestaria en una escala de 0 a 100.

¹²⁴ Consultado en <http://survey.internationalbudget.org/#timeline> el 17 de abril de 2017.

del premio “Gestión para Resultados del Desarrollo” otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

En cuanto a indicadores que muestren si los resultados de la implementación del SED en las dependencia y entidades, son favorables, podemos mencionar el Porcentaje de Pp que cuentan con un nivel de logro satisfactorio¹²⁵, el cual se desprende del MSD y arroja información respecto de los Pp con un ejercicio eficiente del presupuesto; una correcta identificación y atención del problema o necesidad que les dio origen; resultados satisfactorios en cuanto su diseño y operación derivados de evaluaciones externas; y, en su caso, efectiva atención e aspectos por mejorar identificados, entre otros.

Al respecto, en la medición correspondiente a 2016, se obtuvo un resultado de 56.9%, porcentaje que mantiene la tendencia ascendente de los últimos dos años aunque todavía lejos de la meta programada para 2018 de 80%, sobre todo si consideramos el comportamiento que ha tenido el indicador de un año a otro:

Cuadro 3. Resultado del indicador Pp con logro satisfactorio

Ejercicio Fiscal				
2012	2013	2014	2015	2016
40%	45.6%	44.4%	51.2%	56.9%

Fuente: Elaboración propia

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, la variación porcentual máxima que se ha presentado anualmente es de poco más de seis puntos, por lo que de seguir esta tendencia, estará en riesgo el cumplimiento de la meta 2018, sin embargo en

¹²⁵ Indicador incorporado en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018 mediante el cual se identifica el porcentaje de Pp con resultado alto y medio alto según la escala identificada en el MSD.

la medida en que el resultado sea ascendente, representará mejoras en la operación del PbR-SED.

En cuanto a instrumentación del PbR-SED en las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a partir de un diagnóstico realizado por la SHCP sobre los principales rubros en la materia¹²⁶, se identifican áreas de oportunidad en el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos estatales y municipales en temas como: evaluación del gato público, en particular en lo que se refiere a la “falta de uso de los resultados de las evaluaciones por parte de las entidades federativas, así como al seguimiento del proceso de evaluación”¹²⁷; programación presupuestaria, toda vez que no se cuenta en todos los casos con “información de la clasificación del gasto por categoría programática, por programas y proyectos de inversión e indicadores de resultados”¹²⁸ y; seguimiento, ejercicio y control, en particular, lo que se refiere a la “alineación de los programas de auditoría interna a los procesos operativos críticos formulados a través de un análisis sistemático de riesgos”¹²⁹.

En contraste, las áreas que mayor avance presentaron en materia de PbR-SED son las relativas a la existencia de un marco jurídico; indicadores de resultados; mecanismos de presupuestación y ejercicios de planeación.

¹²⁶ El análisis abarcó las 32 entidades federativas y una muestra de 62 municipios y dos demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

¹²⁷ SHCP, (2016), Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, p. 24. Consultado el 30 de marzo de 2017 en http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/Diagnostico/pbr_sed_informe2016.pdf.

¹²⁸ *Ibíd.*

¹²⁹ *Ibíd.*, p. 26.

Por otro lado, en materia de evaluación de la gestión, la SFP dio a conocer a la SHCP en enero de 2017, los resultados de un ejercicio que realizó respecto de 260 instituciones públicas, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2015, el cual incluyó el análisis y resultados de ciertos indicadores de gestión vinculados a las Bases de Colaboración¹³⁰ firmadas en el marco del PGCM, así como la incorporación de otros elementos que influyen en la gestión, como el clima y cultura organizacional, la cultura institucional para la igualdad y el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

Sin embargo, del análisis de la información se desprenden algunos factores que imposibilitaron, en un primer momento, su consideración en el SED, como son:

- La información presentada no es oportuna ya que incorpora resultados del Ejercicio Fiscal 2015.
- Se identifica duplicidad en los componentes definidos como son el transversal y el organizacional, ya que ambos son comunes a todas las instituciones sin que quede claro los criterios para su diferenciación.
- En algunos casos no se observa una vinculación entre los componentes y los indicadores asociados; como ejemplo, el componente resultados únicamente involucra información del indicador de participación ciudadana, que si bien aporta información valiosa en el marco de rendición de cuentas

¹³⁰ Las Bases de Colaboración se suscribieron derivado del Decreto de Austeridad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2012, y representan los compromisos institucionales adquiridos por los titulares de las dependencias y entidades de la APF relativos a las medidas y sus respectivos indicadores de desempeño para dar cumplimiento al artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

y el gobierno abierto, no así en la producción de bienes y servicios a la ciudadanía, en función de la naturaleza de cada institución.

Derivado de lo anterior, se trabajó en una propuesta para, identificar, analizar, e incorporar al SED la información disponible de la gestión institucional de las dependencias y entidades, misma que se presenta en el siguiente apartado.

En otro orden de ideas, aun cuando se reconocen avances en el PbR-SED, existen todavía áreas de oportunidad como parte de un proceso de mejora continua que se señalan a continuación:

En materia de seguimiento, en algunos casos, la calidad de la información que reportan las instituciones no permite realizar una valoración objetiva del desempeño de los Pp, por lo que es indispensable fortalecer los mecanismos relacionados con la atención de recomendaciones derivadas de la revisión de las MIR, ya que no siempre son atendidas; así como aquellos relacionados con el reporte de avances en el cumplimiento de metas de los indicadores correspondientes, toda vez que se reportan avances en unidades de medida que no corresponden a la meta, en números absolutos, cuando deben ser relativos, o indicadores sin reporte de cumplimiento, por mencionar algunos.

En materia de capacitación, no se identifica una estrategia que permita focalizar a las y los servidores públicos a nivel federal, estatal y municipal, vinculados con el tema del PbR-SED, para dirigir la oferta de capacitación e incidir de una mejor manera en su desarrollo o en su caso implantación¹³¹.

¹³¹ En lo que respecta a gobiernos locales.

En materia de evaluación, aun con los avances persisten retos importantes como establecer un control sobre el mercado de evaluadores para mejorar la calidad de las evaluaciones; definir criterios para la identificación de Pp y tipos de evaluación a realizar en cada ejercicio fiscal, identificar en qué medida el cumplimiento de los ASM tiene incidencia en la mejora de los Pp, fortalecer la evaluación de recursos federales transferidos e institucionalizar la cultura de la evaluación como parte de la mejora continua de los Pp.

Finalmente, hablando de resultados específicos del Sistema de Evaluación del Desempeño, se destaca que:

- Existe una mayor transparencia respecto del ejercicio y destino de los recursos públicos.
- Se cuenta con información de desempeño que apoya la toma de decisiones presupuestales.
- Se parte de una serie de indicadores (estratégicos y de gestión) para valorar el desempeño de los Programas presupuestarios, a partir del cumplimiento de metas y objetivos.
- Se asegura un seguimiento de los indicadores de los Programas derivados del Plan Nacional de desarrollo a través de su incorporación en las Matrices de Indicadores Para Resultados,
- La orientación de la implementación de las Políticas Públicas y de los Programas presupuestarios, es a resultados más que a la ejecución de acciones.

5. Propuesta para incorporar la información de la gestión institucional al Sistema de Evaluación del Desempeño¹³².

Ante la insuficiencia de recursos y, por lo tanto, una mayor presión por ejercerlos eficientemente, el Sistema de Evaluación del Desempeño es un instrumento de la Administración Pública para mejorar la calidad del gasto, en un marco de austeridad y responsabilidad, al proporcionar información para realizar una asignación comprometida con las prioridades nacionales.

También facilita los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que exige la ciudadanía, para conocer el destino y los resultados del ejercicio del gasto público.

Asimismo, es necesario reconocer que la Administración Pública en el país se ha transformado, en parte por la influencia de organismos internacionales¹³³ que apoyan su desarrollo, con lo cual el gobierno se ha obligado, entre otros aspectos, a ser más abierto, interactivo y comprometido con los procesos de evaluación.

Sin embargo, no es suficiente sólo entregar información de resultados, existen retos importantes a considerar:

- La información del desempeño debe incidir en los programas y políticas públicas, de manera que tengan impacto en la mejora en la calidad de vida de la población.

¹³² Considerado como una estrategia para orientar la gestión pública a resultados, institucionalizando el seguimiento y la evaluación como una funciones clave del Gobierno para mejorar el desempeño de la Administración Pública, la asignación de los recursos públicos, así como su capacidad para proveer bienes y servicios públicos a los ciudadanos.

¹³³ Como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

- Promover el profesionalismo de los que participan como evaluadores externos, para garantizar objetividad y utilidad de los resultados del SED.
- Mejorar la calidad de información que se registra, tanto programática como de avance en metas, así como la consistencia entre las Matrices de Indicadores para Resultados y los documentos normativos de los Pp.
- Incrementar la oportunidad con la cual se genera la información de los avances en metas por parte de los directivos y operadores involucrados.
- Ampliar el tipo de información que se desprende del SED para que no sea solo a nivel de Programas presupuestarios, lo que en alguna medida limita una valoración integral del desempeño de las instituciones.

Respecto del último punto, el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, que se deriva de una de las Estrategias Transversales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; en su Objetivo 2 Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la Administración Pública Federal, incluyendo el gasto federalizado, incorpora la Estrategia 2.3 en el sentido de fortalecer el seguimiento y evaluación al desempeño de la Administración Pública Federal, de la cual se desprende la Línea de acción 2.3.4 Incorporar la información de la gestión institucional de las dependencias y entidades al SED.

En consecuencia, la propuesta que se presenta en este apartado, consiste en el fortalecimiento de la información del desempeño y promover su uso, tanto en el proceso de programación y asignación del presupuesto, como en las estrategias de mejora de la función pública, a partir de indicadores que permitan medir los resultados de la gestión de institucional.

La propuesta tiene como objetivo la definición del Modelo de Gestión y Desempeño Institucional (MGDI), el cual se entiende como el conjunto de elementos que interactúan en las instituciones públicas y en su entorno, cuya ejecución y, en su caso intervención, está vinculada a la generación de valor público¹³⁴.

Para fines de este trabajo, la gestión institucional se entiende como la articulación de los recursos humanos, financieros y técnicos de la organización para la producción de bienes de consumo individual o colectivo que satisfagan las demandas de la sociedad, poniendo énfasis en los problemas vinculados a la eficiencia y eficacia del conjunto de procesos a través de los cuales se articulan los recursos¹³⁵.

Por tanto el Modelo de Gestión y Desempeño Institucional, se sustenta en las consideraciones siguientes¹³⁶:

1. Fortalecer el Presupuesto basado en Resultados y el uso de información de desempeño;

¹³⁴ Concepto basado en la definición de gestión pública, entendida como el conjunto de actividades, acciones, tareas y diligencias que se realizan para alcanzar los fines del interés público, tanto al interior de la operación de una organización pública, como al exterior mediante la interrelación con otras organizaciones gubernamentales. Galinelli, Bernardo y Migliore, Alejandra, (2015), "Administración y gestión pública ¿De qué hablamos cuando hablamos de gestión?" en *Estudios sobre Gestión Pública* (Compiladores), Argentina, Subsecretaría para la Modernización del Estado, Provincia de Buenos Aires, p. 17. Consultado el 30 de agosto en:
<http://www.modernizacion.gba.gob.ar/expertos/sites/default/files/Libro%20Estudios%20sobre%20Gesti%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20-%20ISBN%20online.pdf>

¹³⁵ *Ibíd.*, p. 18.

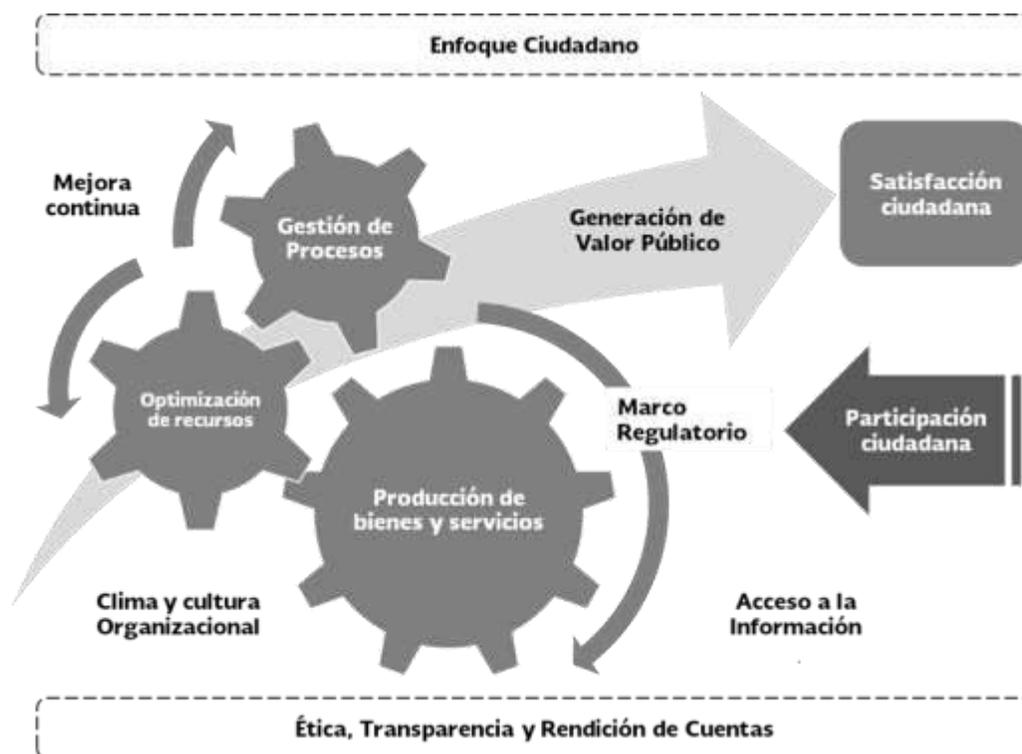
¹³⁶ Tomando como referencia el documento de la OCDE, (2015), *Building more effective, accountable, and inclusive institutions for all*. Elemento 6, paper 1. Consultado el 11 de noviembre de 2016 en: [https://www.oecd.org/dac/ POST-2015%20effective%20and%20accountable%20institutions.pdf](https://www.oecd.org/dac/POST-2015%20effective%20and%20accountable%20institutions.pdf); y el Programa Transversal para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018.

2. Eliminar duplicidades y potencializar complementariedades y sinergias entre Pp y políticas públicas afines;
3. Valorar el diseño de las instituciones públicas y de los Pp que operan;
4. Implementar Pp orientados a la creación de valor público;
5. Eliminar duplicidades en el otorgamiento de subsidios;
6. Evitar duplicidad de funciones en las estructuras orgánicas de las instancias públicas y en la normatividad para optimizar la gestión de los procesos internos;
7. Mejorar la calidad del gasto para optimizar el uso de los recursos públicos;
8. Capacitar y profesionalizar a los servidores públicos tanto en temas inherentes a sus funciones como en aquellos relacionados con la gestión para resultados;
9. Promover la implementación de mecanismos que midan y evalúen la calidad de los bienes y servicios otorgados y la satisfacción de beneficiarios en aquellos Pp y acciones de política pública donde sea posible, factible y lógico;
10. Reforzar los ejercicios de participación ciudadana en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de Pp y políticas públicas;
11. Mejorar e intensificar el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) para realizar con eficiencia las tareas gubernamentales, instaurando canales formales de comunicación para promover la participación ciudadana;
12. Mejorar la regulación con un enfoque de calidad en la atención a la ciudadanía, más que al cumplimiento normativo;

13. Impulsar la transparencia y el acceso a la información pública;
14. Evaluar la percepción de los usuarios sobre el fácil acceso y utilidad de la información pública y de los trámites en línea disponibles en los portales de Internet y;
15. Fortalecer los principios de integridad, honradez, responsabilidad y combate a la corrupción.

Los elementos considerados en el MGDI, vinculados con el carácter estratégico de la Administración Pública en favor de la toma de decisiones públicas y de la eficacia en los procesos de evaluación, se representan en el siguiente gráfico:

Figura 3. Modelo de Gestión y Desempeño Institucional



Fuente: Elaboración propia

Por tanto, para concretar la utilidad del Modelo de Gestión y Desempeño Institucional, se ha diseñado el Índice de Gestión y Desempeño Institucional (IGDI), alineando los elementos identificados con seis variables a saber: valor público; enfoque ciudadano; mejora continua; optimización de recursos; transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas y gestión de recursos.

A su vez, las variables incorporan componentes que agrupan 25 indicadores retomados principalmente del PGCM y de las Bases de Colaboración, considerando que el PGCM busca transformar el funcionamiento de la APF en beneficio de los ciudadanos, a través de la mejora en la prestación de bienes y servicios; el incremento en la eficiencia de su operación mediante la simplificación de sus procesos, trámites y normas; el óptimo aprovechamiento de los recursos y; el fortalecimiento de desempeño de los servidores públicos.

Al respecto, **la variable valor público** “representa el elemento que valida y vincula el accionar del aparato gubernamental con las aspiraciones y necesidades de la ciudadanía”¹³⁷, al considerar todo aquello que es de interés o apreciado por la ciudadanía como respuesta a una necesidad o preferencia.

¹³⁷ García Sánchez, Isabel M., (2007), “La nueva gestión pública: evolución y tendencias” en *Presupuesto y Gasto Público*, No. 47, p. 44. Consultado el 25 de noviembre de 2016 en: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf.

En este orden de ideas, la primera responsabilidad de las instituciones públicas es con los ciudadanos en general, pues “ellos son la esencia de la acción pública al pagar los impuestos”¹³⁸.

Bajo esta perspectiva se incorpora la **variable del enfoque ciudadano** que involucra las acciones que las instituciones públicas llevan a cabo para estar más cerca de la ciudadanía y receptivas a sus demandas y propuestas que mejoren su desempeño.

Para fines del IGDI, el **proceso de mejora continua** de las instituciones implica acciones para incrementar la eficiencia de su operación, teniendo claridad respecto de sus metas y objetivos; considerando la simplificación de la regulación interna y la optimización de sus procesos como medio para lograr la eficiencia en la prestación de bienes y servicios a la sociedad¹³⁹; así como el desempeño individual de los servidores públicos y los factores que inciden en el mismo.

La variable **optimización de recursos** abarca aquellos elementos relacionados, con la eficiencia de la gestión institucional a través de la racionalización del gasto corriente en la ejecución de las políticas y programas públicos.

En materia de **transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas**, actualmente los ciudadanos tienen altas expectativas sobre el uso adecuado de los recursos públicos y demandan cada vez más, mecanismos que permitan no solo transparentar el destino de dichos recursos, sino exigir que los servidores

¹³⁸ García Reátegui, Jorge H., (2015), “Gestión Pública y Valor Público” en *Actualidad Gubernamental*, No. 78, pp. 1-6. Consultado 5 de diciembre de 2016 en: http://aempresarial.com/web/revitem/24_17472_07084.pdf.

¹³⁹ Briones Hernández, Alejandro, (2008), “Mejora y modernización del proceso de gestión” en *Revista de Administración Pública*, XLIII, pp. 63-74. Consultado el 30 de noviembre de 2016 en: http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap%20117%20final.pdf.

públicos, personas, organismos y organizaciones que utilicen o sean beneficiados con recursos fiscales, tengan la responsabilidad del adecuado cumplimiento de sus funciones¹⁴⁰.

La adecuada **gestión de los recursos** deriva en el logro de mejores resultados; de ahí la importancia de implementar medidas para que sistemas, personas, fuentes de información y, en general, los recursos disponibles de la organización, mantengan coordinación y armonía con objetivos claramente definidos.

Considerando lo anterior, a partir de la aplicación del anexo metodológico, se obtiene el resultado del IGDI, así como de las variables a nivel institucional, mismo que es factible dar a conocer a las dependencias y entidades, previo al proceso de programación y presupuestación, a través de las Fichas de Resultados presentadas en el anexo referido¹⁴¹.

De esta forma, en el siguiente cuadro se muestran las variables, componentes e indicadores que sustentan los elementos del Índice de Gestión y Desempeño Institucional.

¹⁴⁰ Definición consultada el 27 de abril en la página del Programa Anticorrupción disponible en: <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/index.php/internacionales/practicas-exitosas/mejores-practicas-internacionales/rendicion-de-cuentas.html>.

¹⁴¹ Se considera pertinente realizar un ejercicio de validación del Índice y de la metodología empleada, a fin de conocer las opiniones y en su caso expectativas de los responsables de las áreas de programación, evaluación y planeación o equivalentes en las dependencias y entidades de la APF, respecto de la claridad y pertinencia de los datos incorporados y utilidad de los resultados.

Cuadro 4. Variables, componentes e indicadores del IGDI

Variable: Valor público		
Componente	Indicador	Definición
Entrega de bienes y servicios	Porcentaje de cumplimiento de metas del nivel de Componente de la MIR.	Permite verificar la generación o entrega de bienes o servicios de la institución a través de los Programas presupuestarios.
Satisfacción ciudadana	Porcentaje de satisfacción de los usuarios respecto a los servicios de las dependencias y entidades de la APF.	Establece el nivel de satisfacción de los usuarios respecto de los servicios de las dependencias y entidades.
Variable: Enfoque Ciudadano		
Componente	Indicador	Definición
Reducción de carga administrativa al ciudadano. ¹⁴²	Porcentaje de simplificación normativa en trámites prioritarios.	Considera el total de trámites prioritarios simplificados por la vía normativa (incluyendo eliminación, fusión o modificación de normas), respecto del total de trámites prioritarios de las dependencias
	Trámites y servicios digitalizados.	Mide el porcentaje de avance en la digitalización de trámites y servicios de la dependencia o entidad.
	Reducción de la carga administrativa al ciudadano.	Mide la disminución en la carga administrativa al ciudadano y costo de oportunidad resultado de la simplificación en trámites y servicios.
Atención a Propuestas Ciudadanas	Porcentaje de propuestas de los sectores privado y social atendidas.	Mide el grado de atención de la institución a las propuestas ciudadanas derivadas de los Ejercicios de Participación Ciudadana, y de sus órganos colegiados de consulta y participación.

¹⁴² Se refiere a la generación de normas claras, trámites y servicios simplificados, así como de instituciones eficaces para su creación y aplicación que obtienen el mayor valor público posible a partir de los recursos disponibles, y cuyas acciones están orientadas hacia la calidad en la atención a la ciudadanía más que al cumplimiento normativo. Definición basada en el concepto de “mejora regulatoria” de la COFEMER, (2016), ¿Qué es la Mejora Regulatoria? Consultado el 11 de noviembre de 2016 en: <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=90>.

Variable: Mejora continua		
Componente	Indicador	Definición
Orientación estratégica	Porcentaje de Unidades Administrativas orientadas a objetivos estratégicos.	Mide el total de unidades administrativas de la Institución orientadas a objetivos estratégicos respecto del total de unidades administrativas de la institución.
Optimización de procesos	Porcentaje de procesos prioritarios optimizados.	Se refiere al porcentaje de aquellos procesos prioritarios con un mejor desempeño derivado de mejoras realizadas, respecto a una línea base previa.
	Porcentaje de procesos estandarizados.	Se refiere al porcentaje de los procesos administrativos homologados que son ejecutados de la misma manera y con los mismos estándares de desempeño en la dependencia o entidad.
Regulación Interna	Porcentaje de normas internas simplificadas.	Del total de normas identificadas en la línea base de la dependencia o entidad al inicio del periodo, el indicador muestra el porcentaje de aquellas que fueron simplificadas o eliminadas al final del periodo.
Desempeño Individual y factores que lo afectan.	Evaluación del desempeño de los servidores públicos.	Representa el promedio de los resultados de la evaluación de los servidores públicos de la dependencia o entidad, en el cumplimiento de sus metas.
	Resultados de la Encuesta de Clima y Cultura Organizacional.	Evalúa la percepción de los servidores públicos de la Administración Pública Federal sobre factores que afectan su desempeño y satisfacción laboral.

Variable: Optimización de recursos		
Componente	Indicador	Definición
Racionalidad del gasto corriente	Proporción del gasto en servicios personales respecto al gasto programable.	Establece la proporción del gasto en servicios personales respecto al gasto programable.
	Cociente del gasto de operación administrativo.	Con este indicador se busca que las instituciones no incurran en un aumento de los gastos de operación administrativos mayor a la inflación observada en el año corriente.

Variable: Transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información		
Componente	Indicador	Definición
Acceso a la información	Tiempo de respuesta a solicitudes de información y calidad de las mismas.	Verifica la oportunidad, confiabilidad, consistencia y compleción de las respuestas a las solicitudes de información que entregan las instituciones públicas.
	Índice de Datos Abiertos.	Valora la existencia de datos digitales de carácter público, accesibles, reutilizables y liberados sin exigir permisos específicos.
Acciones de Transparencia	Índice de Transparencia Focalizada.	Evalúa las características de la información socialmente útil difundida por las dependencias y entidades de la APF, tomando en cuenta indicadores de operatividad, pertinencia, comprensión y calidad de la información.
	Porcentaje de acciones de transparencia focalizada.	Se refiere al conjunto de acciones gubernamentales realizadas por las instituciones, orientadas a identificar o generar, procesar, sistematizar, publicar y difundir información socialmente útil, respecto del total de acciones que deben realizar.

Variable: Gestión de Recursos		
Componente	Indicador	Definición
Profesionalización de Recursos Humanos	Recursos humanos profesionalizados.	Del total de servidores públicos de la dependencia o entidad el indicador muestra el porcentaje de aquellos que han sido profesionalizados de acuerdo a los lineamientos vigentes.
Intensificar el uso de TIC's	Procesos administrativos optimizados digitalizados.	Se refiere al porcentaje de digitalización de los Procesos administrativos optimizados de la dependencia o entidad.
	Porcentaje de procedimientos de contratación competidos con posibilidad de recibir proposiciones de manera electrónica.	Cuantifica en términos relativos los procedimientos de contratación con posibilidad de recibir proposiciones de manera electrónica.
Archivo	Porcentaje de expedientes actualizados del archivo de trámite.	Valora la proporción de expedientes activos gestionados según el Cuadro de Clasificación Archivística Institucional.

Variable: Gestión de Recursos		
Componente	Indicador	Definición
Contrataciones Públicas	Competencia en las contrataciones	Mide la media aritmética del número de proposiciones por procedimiento de contratación, tomando como referencia buenas prácticas y experiencias internacionales.
	Índice de Estrategias de Contratación instrumentadas	Mide la utilización de alguna de las estrategias de contratación pública para hacer más eficientes las adquisiciones (Contrato Marco, Ofertas Subsecuentes de Descuento y Compras Consolidadas).
Acciones para movilizar insumos	Porcentaje de cumplimiento de metas del nivel de Actividad de la MIR	Permite verificar el cumplimiento en la gestión de los proceso para la generación de bienes y servicios.

Fuente: Elaboración propia con base en las fichas descriptivas de los indicadores de bases de colaboración <http://www.gob.mx/sfp/documentos/fichas-descriptivas-de-los-indicadores>

En este sentido, la propuesta para incorporar la información de la gestión institucional al SED, forma parte del compromiso del gobierno por fortalecer el proceso de evaluación y mejorar su desempeño, a través de la utilización de la información para la toma decisiones, incorporando mejores herramientas de gestión, a fin de contribuir a la consolidación de un gobierno productivo y eficaz en el cumplimiento de sus objetivos, logrando así la generación de valor público que demanda la ciudadanía.

6. Conclusiones

- La Administración Pública es el instrumento del gobierno para atender las demandas de interés público, y en consecuencia, mantener la armonía y cohesión en las relaciones sociales.
- El valor social de la Administración Pública radica en que surge de la sociedad misma y se debe a ella para su cuidado y conservación, atendiendo los problemas concretos de orden social y económico que permitan alcanzar su prosperidad.
- Consciente de esta responsabilidad, en la última década, el Gobierno Mexicano ha impulsado el Sistema de Evaluación del Desempeño como un instrumento que permita generar una cultura orientada a resultados, para el mejor cumplimiento de las metas y los objetivos.
- Es importante diseñar mecanismos que permitan una valoración objetiva del cumplimiento de los compromisos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para satisfacer las demandas de la ciudadanía.
- El Índice de Gestión y Desempeño Institucional responde a una exigencia de la sociedad, en el marco de la transparencia y la rendición de cuentas, respecto del uso y destino de los recursos públicos, obligando a los ejecutores del gasto a tener mayor responsabilidad en el ejercicio de las tareas gubernamentales.

- El Índice de Gestión y Desempeño Institucional representa un instrumento para mejorar el desempeño del gobierno, a partir de la identificación de áreas de oportunidad en la ejecución de las tareas para alcanzar sus fines.
- El Índice de Gestión y Desempeño Institucional aporta información de desempeño para promover una toma de decisiones informada y fortalece los procesos de evaluación en la Administración Pública.
- El Índice de Gestión y Desempeño Institucional reduce la asimetría de la información respecto de los resultados de la Administración Pública, al considerar elementos comunes a las instituciones y estandarizar los resultados de los indicadores valorados.
- Como cualquier instrumento de evaluación, la utilidad del Índice de Gestión y Desempeño Institucional está en función de la calidad de la información que se incorpore al mismo, y de las acciones que emprendan los responsables de los temas asociados en las instituciones, destacando en este punto, el compromiso social de la Administración Pública, y de quienes formamos parte de ella.

7. Anexo Metodológico

Para valorar la gestión y el desempeño institucional, se identificaron seis variables, cuya ponderación en el IGDI se determinó con base en el Proceso de Análisis Jerárquico (AHP por sus siglas en inglés) de Thomas L. Saaty.

El AHP provee un sencillo método matemático para estructurar, medir y sintetizar los juicios de valor utilizados en la toma de decisiones cuando intervienen múltiples criterios. El método consiste en utilizar escalas de prioridad para jerarquizar variables y asignarles una determinada ponderación mediante la comparación de pares de elementos con base en una escala de juicios absolutos que representa cuánto más un elemento es importante o domina sobre otro de acuerdo con un atributo dado¹⁴³.

Este análisis jerárquico se realiza en cuatro etapas.

1. Definición del problema u objetivo general del ejercicio de jerarquización:

El objetivo general del ejercicio de jerarquización es obtener la ponderación de cada variable del IGDI para valorar cualitativamente los resultados de la gestión y desempeño de las instituciones públicas.

2. Estructurar la importancia de cada variable o elemento (jerarquías) que permita alcanzar el objetivo propuesto, desde la variable con la mayor relevancia hasta la menor, a partir de una valoración de los mismos.

¹⁴³ Saaty, Thomas L., (2008), *Decision making with the analytic hierarchy process*, Int. J. Services Sciences, Vol. 1, pp. 83-98. Consultado el 14 de noviembre de 2016 en: <http://www.rafikulislam.com/uploads/resourses/197245512559a37aadea6d.pdf>

A partir del análisis de las variables que conforman el IGDI, se distingue un grado de contribución diferenciado para lograr el objetivo general. Al respecto, la Figura 4 muestra la jerarquización de las variables planteadas.

Figura 4. Jerarquización de las variables del IGDI



Fuente: Elaboración propia

Dado que el objetivo del IGDI es valorar tanto los resultados de las instituciones como la forma en que estos se alcanzan, cada una de las variables definidas tiene una relevancia significativa. Sin embargo, es claro que el cumplimiento de las metas de los indicadores que componen estas variables, tiene un impacto diferenciado en el logro de una gestión y desempeño óptimo institucional. En primera instancia, la creación de **valor público** y la adopción de un **enfoque**

ciudadano constituyen el fin último de la existencia de las instituciones e implican acciones sustantivas que se traducen en beneficios directos, visibles y tangibles para la sociedad, por tanto, a dichas variables se les asigna un peso relativamente mayor en el IGDI.

Por otro lado, el cumplimiento de metas de los indicadores que componen las variables de **mejora continua, optimización de recursos y transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas** incide directamente en la modernización, desarrollo e incremento de la calidad en de las instituciones. En este sentido, se considera que estas variables son el medio a través del cual se pueden alcanzar con mayor eficiencia los objetivos establecidos para las variables de valor público y enfoque ciudadano, por ello, se les asigna un valor intermedio dentro del IGDI.

Por último, lograr las metas de los indicadores de la variable **gestión de recursos**, representa los elementos mínimos que toda institución debe considerar para operar adecuadamente. Por tanto, esta variable tiene una importancia menor en relación con las demás.

3. *Construir una matriz de comparación por pares de variables o elementos que consideren todas las combinaciones posibles. Cada elemento en un nivel superior se utiliza para comparar los elementos en el nivel inmediatamente inferior con respecto a él con base en una escala de valores absolutos.*

La escala de números utilizada para jerarquizar las variables del IGDI se muestra en el Cuadro 5, e indica qué tan importante o dominante es un elemento sobre otro con base en un determinado criterio. Para fines del IGDI, el criterio utilizado es la contribución de cada variable a la óptima gestión y desempeño de las instituciones públicas.

Cuadro 5. Escala de números absolutos

Importancia	Definición	Explicación
1	Igual importancia	Las dos actividades contribuyen de igual manera al objetivo.
1.5	Importancia débil o leve	
2	Importancia moderada	La experiencia y el juicio señalan que una actividad contribuye ligeramente más que la otra al objetivo.

Fuente: Elaboración propia con base en la "Escala fundamental de números absolutos" de Saaty (2008, tabla 1, pág. 86).

Los valores establecidos en la matriz de comparación que a continuación se muestran en el Cuadro 6, responden a la pregunta:

¿Qué tan importante es una variable sobre otra para alcanzar el impacto deseado en la ciudadanía?

Cuadro 6. Importancia relativa de las variables del IGDI para alcanzar el impacto deseado en la ciudadanía

	Valor público	Enfoque ciudadano	Mejora continua	Optimización de Recursos	Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas	Gestión de recursos
Valor público	1	1	3/2	3/2	3/2	2
Enfoque ciudadano	1	1	3/2	3/2	3/2	2
Mejora continua	2/3	2/3	1	1	1	3/2
Optimización de Recursos	2/3	2/3	1	1	1	3/2
Transparencia acceso a la información y rendición de cuentas	2/3	2/3	1	1	1	3/2
Gestión de recursos	1/2	1/2	2/3	2/3	2/3	1

Fuente: Elaboración propia con base en la escala fundamental de número absolutos propuesta por Saaty (2008).

Se puede observar que el modelo está compuesto por tres grupos de variables que poseen una importancia similar. Es así como se forma una matriz cuadrada de unos para las variables Valor público y Enfoque ciudadano; otra para Mejora continua, Optimización de recursos y Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas; y por último queda la variable de Gestión de recursos a la que se le asigna el menor peso relativo.

Siguiendo el AHP, es importante señalar que al valorar un par de variables (X, Y) y asignar un determinado número, por ejemplo “a”, en automático el valor que se asigna al par (Y, X) es el recíproco de “a”; en este caso, “1/a”.

4. *Utilizar las prioridades resultantes de las comparaciones para obtener la ponderación final de cada variable.*

Una vez elaborada la matriz cuadrada de comparación de pares de variables, se calculó la prioridad o ponderación final de cada una de ellas. Esta etapa del AHP se conoce como sintetización¹⁴⁴ y consiste en sumar los valores de cada columna y dividir cada elemento de la matriz entre el total de su columna. La matriz resultante se le denomina *matriz de comparaciones pareadas normalizada* y se muestra en el Cuadro 7.

¹⁴⁴ Toskano Hurtado, Gérard B., (2005), *El Proceso de análisis jerárquico (AHP) como herramienta para la toma de decisiones en la selección de proveedores: aplicación en la selección del proveedor para la Empresa Gráfica Comercial MyE S.R.L.* Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Matemáticas, Lima. Consultado el 17 de noviembre de 2016 en: http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/Tesis/Basic/toskano_hg/cap3.PDF

Cuadro 7. Matriz de comparaciones pareadas normalizada y de ponderaciones finales

	Generación de valor público	Enfoque ciudadano	Mejora continua	Optimización de Recursos	Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas	Gestión de recursos	Ponderador de la variable (β)
Generación de valor público	0.22	0.22	0.23	0.23	0.23	0.21	0.2217
Enfoque ciudadano	0.22	0.22	0.23	0.23	0.23	0.21	0.2217
Mejora continua	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.16	0.1507
Optimización de Recursos	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.16	0.1507
Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.16	0.1507
Gestión de recursos	0.11	0.11	0.10	0.10	0.10	0.11	0.1046

Fuente: Elaboración propia con base en el Proceso de Análisis Jerárquico propuesto por Saaty (2008).

Por último, para obtener la ponderación final de las variables, se calcula el promedio de cada fila de la *matriz de comparaciones pareadas normalizada* (Ver última columna del Cuadro 7).

Valoración de las Variables

El valor de cada variable se determina por el nivel promedio de cumplimiento de metas de los indicadores que la integran, como se muestra a manera de ejemplo en el Cuadro 8.

Cuadro 8. Ejemplo de valoración de las variables del IDGI

Variable	Indicador	Cumplimiento indicador	Ponderador Variable (β)	Valor de la Variable (X)	Variable ponderada (βX)
Valor público	Cumplimiento de metas nivel de Componente de la MIR	82.9	0.22	82.9	18.24
	Satisfacción de los usuarios sobre los servicios de las dependencias y entidades	n.d.			
Enfoque ciudadano	Simplificación normativa en trámites prioritarios	100.0	0.22	78.0	17.30
	Trámites y servicios digitalizados	34.1			
	Reducción de la carga administrativa al ciudadano	n.a.			
	Propuestas atendidas de los sectores privado y social	100.0			
k_3
...
kn
					$\Sigma=72.58$

Cabe enfatizar que el promedio de cumplimiento de metas solo considera los indicadores con información de resultados, por ello, en la valoración final de las instituciones no influyen aquellos casos en los que uno o varios indicadores no fueron aplicables (n.a.) según los criterios normativos, o no se cuenta con información disponible (n.d.).

Así, el resultado final del IGDI corresponde a la sumatoria del valor alcanzado de cada variable ponderada, como se expresa en la siguiente fórmula:

$$IGDI_i = \sum_{k=1}^n \beta X_k$$

Donde:

β = Ponderador de la variable k

X = Variable k

Consideraciones finales para el Cálculo del IGDI

- El resultado global del IGDI considera un rango de 0 a 100 y refleja el grado de cumplimiento de las metas de los indicadores agrupados en cada variable.
- Para el caso de los indicadores cuyo resultado se encuentra a nivel de Pp, se obtiene un resultado general por institución ponderando el resultado del indicador por el peso relativo de cada Pp dentro del presupuesto original del conjunto de programas considerados. De este modo, los resultados alcanzados por aquellos Pp con mayor presupuesto, tendrán una mayor ponderación dentro del Índice.
- Para los resultados de los indicadores de los Pp superan la meta establecida, se consideran los rangos de cumplimiento del siguiente cuadro.

Cuadro 9. Rangos de cumplimiento

Rango de resultados de los indicadores	Porcentaje considerado
100% - >110%	100
110 - >120%	90
120 - >140 %	80
140 - >160 %	70
160 - >180 %	60
180 - más	50

Los resultados de la aplicación de la metodología, se incorporarán en la siguiente ficha de resultados, con el detalle de los indicadores valorados. Figuras 5 y 6.

Figura 5. Ficha de Resultados



Figura 6. Detalle de Indicadores Valorados

Índice de Gestión y Desempeño Institucional 2016						
Indicadores valorados						
21-100 Secretaría de Turismo (Sector Central)						
Variable	Elemento	Indicador	Definición	Método de cálculo	Resultado	Valorado
Valor público	Entrega de bienes y servicios	Porcentaje de cumplimiento de metas del nivel de Componente de la MIR	Permite verificar la generación o entrega de bienes o servicios de la institución a través de los Programas presupuestarios	Promedio ponderado del porcentaje de cumplimiento de los indicadores a nivel de Componente de la MIR de los Pp	99.8	Si
	Satisfacción ciudadana	Porcentaje de satisfacción de los usuarios respecto a los servicios de las dependencias y entidades de la APF	Establece el nivel de satisfacción de los usuarios respecto de los servicios de las dependencias y entidades	Encuesta aplicada por la Unidad de Políticas de Merjora de la Gestión Pública.	ND	No
Enfoque ciudadano	Reducción de carga administrativa al ciudadano	Simplificación normativa en trámites prioritarios	Porcentaje de trámites prioritarios simplificados contenidos en normas de la Administración Pública Federal	(Número de trámites prioritarios simplificados por la vía normativa / Número de trámites prioritarios de las dependencias) * 100	97.6	Si
		Trámites y servicios digitalizados	Mide el porcentaje de avance en la digitalización de trámites y servicios de la dependencia o entidad.	(Total de trámites y servicios susceptibles en ED1+ED2+ED3 de alcanzar ED4 / Total de trámites y servicios que deben ser ED4) * 100	ND	No
		Reducción de la carga administrativa al ciudadano	Mide la disminución en la carga administrativa al ciudadano y costo de oportunidad resultante de las medidas de simplificación en trámites y servicios.	(1-(Carga administrativa + Costo de oportunidad de los trámites de la dependencia o entidad en t1 / Carga administrativa + Costo de oportunidad de los trámites de la dependencia o entidad en t0))*100	100.0	Si
	Atención a Propuestas Ciudadanas	Porcentaje de propuestas de los sectores privado y social atendidas	Mide el grado de atención de la institución a las propuestas ciudadanas derivadas de los Ejercicios de Participación Ciudadana, y de sus órganos colegiados de consulta y participación.	(Propuestas atendidas / Propuestas totales) * 100	100.0	Si

8. Referencias

Referencias Bibliográficas

Aguilera Hintelholher, Rina M., (2012), *Naturaleza de lo Público en la Administración Pública Moderna*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Bonnin, C.J., (1983), “Principios de la Administración” en *Revista de Administración Pública*, Antología, México, Instituto de Administración Pública.

Guerrero Orozco, Omar, (1997), *Principios de Administración Pública*, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública.

Ulloa López, Gustavo, (2015), *Mesa Redonda Presupuesto Base Cero: Nuevas tendencias para su aplicación en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Uvalle Berrones, Ricardo, (2005), “La Naturaleza Gubernamental de la Administración Pública” en *Perfil Contemporáneo de la Administración Pública* (Coordinador), México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Referencias Normativas

Acuerdo por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, publicado en el DOF el 9 de febrero de 1989.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Acuerdo por el que se establecen las disposiciones para la operación del Programa de Mediano Plazo, publicado en el DOF el 05 de febrero de 2009.

Decreto por el que se aprueba el programa sectorial denominado Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, publicado en el DOF el 22 de abril de 2002.

Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012, publicado en el DOF el 10 de septiembre de 2008.

Decreto por el que se crea el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales, publicado en el DOF el 12 de enero de 2006.

Decreto presidencial mediante el cual la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo cambia de denominación a Secretaría de la Función Pública, publicado en el DOF el 10 de abril de 2003.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicado en el DOF el 30 de diciembre de 2015.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley General de Desarrollo Social.

Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2017.

Programa para un Gobierno Cercano y Moderado 2013-2018, publicado en el DOF el 30 de agosto de 2013.

Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, publicado en el DOF el 28 de mayo de 1996.

Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018, publicado en el DOF el 16 de diciembre de 2013.

Secretaría de la Función Pública (2012). *Libro Blanco del Sistema de Evaluación del Desempeño*. "Participación de la Secretaría de la Función Pública".

Referencias electrónicas

Arellano Gault, David y Ramírez Macías, José de J., (2000), *Presupuesto dirigido a resultados: los dilemas de la evaluación por desempeño en contextos latinoamericanos. Lecciones desde México*. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24-27 de Octubre. Consultado el 10 de marzo de 2017 en: https://www.researchgate.net/publication/228360897_Presupuesto_dirigido_a_resultados_los_dilemas_de_la_evaluacion_por_desempeno_en_contextos_latinoamericanos_Lecciones_desde_Mexico.

Auditoría Superior de la Federación, (2012), *Evaluación 117 Sistema de Evaluación del Desempeño*. Consultado el 10 de marzo de 2017 en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0117_a.pdf.

Briones Hernández, Alejandro, (2008), “Mejora y modernización del proceso de gestión” en *Revista de Administración Pública*, XLIII. Consultado el 30 de noviembre de 2016 en: http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap%20117%20final.pdf.

Carrillo Castro, Alejandro y Campero Cárdenas, Gildardo H., (2003), *La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de Octubre, Consultado el 10 de marzo de 2017 en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047427.pdf>.

COFEMER, (2016), ¿Qué es la Mejora Regulatoria? Consultado el 11 de noviembre de 2016 en: <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=90>.

Galinelli, Bernardo y Migliore, Alejandra, (2015), “Administración y gestión pública ¿De qué hablamos cuando hablamos de gestión?” en *Estudios sobre Gestión Pública* (Compiladores), Argentina, Subsecretaría para la Modernización del Estado, Provincia de Buenos Aires. Consultado el 30 de agosto en: <http://www.modernizacion.gba.gob.ar/expertos/sites/default/files/Libro%20Estudios%20sobre%20Gesti%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20-%20ISBN%20online.pdf>

García Moreno, Mauricio y García López, Roberto, (2011), *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales*, Módulo 1 Gestión para resultados en el ámbito público. Consultado el 10 marzo de 2017, https://indesvirtual.iadb.org/file.php/349/modulos/Modulo_1_-_Gestion_para_resultados_en_el_ambito_publico.pdf.

García Reátegui, Jorge H., (2015), “Gestión Pública y Valor Público” en *Actualidad Gubernamental*, No. 78. Consultado 5 de diciembre de 2016 en: http://aempresarial.com/web/revitem/24_17472_07084.pdf.

García Sánchez, Isabel M., (2007), “La nueva gestión pública: evolución y tendencias” en *Presupuesto y Gasto Público*, No. 47. Consultado el 25 de noviembre de 2016 en: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf.

González Gómez, Javier, (2008), “La mejora de la gestión y el enfoque hacia resultados en el ámbito internacional: ¿Qué hacer? ¿Hacia dónde ir? ¿Cómo actuar?” en *Revista de Administración Pública*, XLIII. Consultado el 30 de agosto de 2017 en: http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap%20117%20final.pdf

Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados. Consultada el 21 de marzo de 2017 en <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf>.

Manual de Seguimiento y Evaluación de Resultados, (2002), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, New York, p. 6. Consultado el 15 de marzo de 2017 en: <http://web.undp.org/evaluation/documents/HandBook/spanish/SP-M&E-Handbook.pdf>.

Medina Giopp, Alejandro, (2007), *El Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación de la Gestión Pública en México*, México, Banco Mundial y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Consultado el 10 de marzo de 2017 en: <http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/mexico.pdf>.

Mejía Lira, José, (2005), “La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano”. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Consultado el 10 de marzo de 2017 en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0053504.pdf>.

Moreno Jiménez, José María, (2001), *El Proceso Analítico Jerárquico (AHP). Fundamentos, Metodología y Aplicaciones*. Consultado el 18 de agosto de 2017 en: http://www.uv.es/asepuma/recta/extraordinarios/Vol_01/02t.pdf

OCDE, (2005), *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*. Consultado el 18 de mayo de 2017 en: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>.

OCDE, (2015), *Building more effective, accountable, and inclusive institutions for all*. Elemento 6, paper 1. Consultado el 11 de noviembre de 2016 en: https://www.oecd.org/dac/_POST-2015%20effective%20and%20accountable%20institutions.pdf.

Portal de Transparencia Presupuestaria. Consultado el 15 de marzo de 2017 en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/evaluaciones>.

Saaty, Thomas L., (2008), *Decision making with the analytic hierarchy process*, Int. J. Services Sciences, Vol. 1. Consultado el 14 de noviembre de 2016 en: <http://www.rafikulislam.com/uploads/resourses/197245512559a37aadea6d.pdf>.

SHCP, (2015), *Nota Metodológica del Modelo Sintético de Información de Desempeño*, disponible en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/SED/Avances/NotaMetodologica.zip>.

SHCP, (2007), *Directrices generales para avanzar hacia el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño* publicadas el 17 de julio de 2007 como anexo al oficio 307-A 1593. Consultado el 10 de marzo de 2017 en http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/anexos_lineamientos_generales_ppe_f2008.pdf.

SHCP, (2017), *Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora y calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2017*. Consultado el 15 de marzo de 2017 en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/188241/Lineamientos_MIR_2017.pdf.

SHCP, *Documento de Logros 2016 Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018*. Consultado el 22 de marzo de 2017 en: <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/197352/pgcm2016VF.pdf>.

SHCP, (2016), *Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Consultado el 30 de marzo de 2017 en http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/Diagnostico/pbr_sed_informe2016.pdf.

Toskano Hurtado, Gérard B., (2005), *El Proceso de análisis jerárquico (AHP) como herramienta para la toma de decisiones en la selección de proveedores: aplicación en la selección del proveedor para la Empresa Gráfica Comercial MyE S.R.L.* Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Matemáticas, Lima. Consultado el 17 de noviembre de 2016 en: http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/Tesis/Basic/toskano_hg/cap3.PDF.

Otras páginas consultadas:

<http://survey.internationalbudget.org/#timeline>.

http://agn.gob.mx/menuprincipal/archivistica/pdf/instructivo_transferencia2011.pdf.

<http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/index.php/internacionales/practicas-exitosas/mejores-practicas-internacionales/rendicion-de-cuentas.html>.