

# Tendencias de la fiscalización enfocada a la evaluación del desempeño en el Gasto Federalizado.

*Documento para su presentación en el IV Congreso Internacional en Gobierno,*

*Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de*

*Administración Pública (Madrid, España) 29 y 30 de septiembre y 1 de octubre 2014.*

*Emmanuel Gómez Farías Mata*

**Email:** [egomezfa@ucm.es](mailto:egomezfa@ucm.es)

Miembro Comunidad GIGAPP. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG

**Nota biográfica:** *Emmanuel Gómez Farías Mata* es Licenciado en Relaciones Internacionales y Maestro en Administración Pública y Políticas Públicas por el TEC de Monterrey, donde se graduó con Mención Honorífica. Así mismo, es Licenciado en Derecho titulado con Mención Honorífica por la Universidad Emilio Cárdenas en el Estado de México. También cuenta con un Máster Universitario en Gobierno y Administración Pública con especialidad en Gestión Pública por la Universidad Internacional Menéndez-Pelayo. Actualmente realiza estudios de doctorado en la Fundación José Ortega y Gasset adscrita a la Universidad Complutense de Madrid y lleva a cabo estancia de investigación doctoral en el Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

## **Resumen:**

De acuerdo con la experiencia de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación respecto del Gasto Federalizado, la evaluación de los fondos y programas financiados con estos recursos no se ha desarrollado, ni institucionalizado como una práctica sistemática en su gestión y, en tal sentido, no se ha aprovechado el potencial de esta herramienta para retroalimentar la atención de sus espacios de mejorar y coadyuvar con ello a fortalecer sus impactos y resultados.

La ASF realizó un estudio sobre el Sistema de Evaluación del Desempeño en el Gasto Federalizado, que buscó precisar con mayores elementos la situación que la ASF ha observado en sus acciones de fiscalización a esos recursos, en el sentido del reducido avance de su evaluación.

Por lo anterior, se desea, destacar la necesidad de que se fortalezca con un carácter prioritario la atención de esa grave carencia en la gestión del Gasto Federalizado, el cual presenta una proporción significativa del gasto federal. Pero sobre todo saber que tanto impacta dicha evaluación en el mejoramiento de la Administración Pública y la Rendición de Cuentas.

**Palabras clave:** Fiscalización, Rendición de Cuentas, Evaluación del Desempeño, Transparencia, Eficacia, Gasto Federalizado.

## **¿De qué se trata este ensayo?**

Este trabajo aspira, en primera instancia a encontrar un enfoque más crítico al que los órganos de fiscalización y/o de control del gasto público han definido y en segunda instancia plantear los problemas en términos de análisis académico. Por ejemplo, la ASF afirma que su trabajo es “*pro activo*”. Consideramos que hasta ahora hay muchas lagunas en el papel de la auditoría, ya que se confunden los intereses partidistas y los gubernamentales. A veces parece ser instrumento de control político selectivo, para sancionar deslealtades, conflictos entre facciones, legitimar confrontaciones, etcétera.

Además, pareciera que su trabajo se acomoda sexenalmente al perfil del gobierno en turno o bien se ve alineado a ciertos sesgos. Parece que continúa siendo, desde el punto de vista tradicional, una institución mediatizadora entre el estado y la sociedad, pero sobretodo es un campo de disputa política extraordinario y, por lo que se ve, tiende a transformarse en otro instrumento de control sobre los poderes subnacionales, que también están creando sus propias arenas.

Llama la atención también el origen y sentido mundial del fenómeno de la fiscalización. En principio es estimulado por las grandes agencias internacionales y, en ese sentido, la rendición de cuentas, parece ser un nuevo campo de imposición e intromisión meta estatal.

Será trascendental ir dibujando el aspecto de poder, la relación con el régimen político, los problemas de la gestión cultural, los intereses locales, la orientación de las reformas legales en los estados, el direccionamiento de las tareas de auditoría y la orientación política de sus resultados.

## **¿Qué entendemos por Fiscalización?**

En los Estados que tienen una forma tripartita para dividir el poder, entiéndase Poder Legislativo el cual representa la soberanía popular (parlamento o congreso), mismo que aprueba el presupuesto público (ingresos) y controla su ejercicio (gasto) mediante la fiscalización superior<sup>1</sup>; Poder Ejecutivo y su administración pública, al que le corresponde la ejecución de tal presupuesto y, finalmente, el Poder Judicial, que actúa cuando hay conflictos sobre la aplicación e interpretación de las normas que rigen la relación de control y vigilancia entre los otros dos poderes.

Si bien es cierto que el Poder Ejecutivo cuenta con control interno propio, el control externo – generalmente a cargo del Poder Legislativo- está en el ojo del huracán en todo momento, tanto para las instituciones públicas como para los actores políticos.

De lo anterior se deriva que en las democracias actuales, los nuevos diseños institucionales han optado por garantizar que el control interno, mejor conocido como auditoría superior, se lleve a cabo legítima e incuestionablemente mediante la formación de órganos independientes que, a pesar de estar vinculados al Poder Legislativo, realicen esta auditoría superior a las instituciones gubernamentales con imparcialidad y alejados de cualquier influencia externa, en especial que sean “inmunes” a los intereses políticos o partidistas, al menos en su diseño y regulación jurídica.<sup>2</sup>

A estos organismos se les denomina de manera universal como entidades fiscalizadoras superiores o entidades de fiscalización superior<sup>3</sup> y se encuentran integradas en la Organización Internacional de

---

<sup>1</sup>Por fiscalización superior entendemos “el deber público del Poder Legislativo de revisar el ejercicio de los recursos públicos; dicho deber se realiza a través de la revisión que hace una EFS de la cuenta pública anual y de los informes parciales o avances de gestión financiera que se consolidan en ella”, en Figueroa Neri 2005:53.

<sup>2</sup>Al respecto, García Vázquez 2007.

<sup>3</sup>Superior o Supreme Audit Institutions, en inglés.

Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés),<sup>4</sup> dicha organización cuenta con más de cincuenta y seis años de existencia, durante los cuales se ha destacado por ser un foro de encuentros e intercambios de experiencias y conocimientos de las EFS, una gestora de acuerdos para implantar modelos y normas eficaces de rendición de cuentas y una relevante fuente de información en materia de fiscalización superior.

La fiscalización es un elemento de la Rendición de Cuentas que como dice el Dr. Andreas Schedler<sup>5</sup>, la rendición de cuentas abarca tres aspectos: obliga al poder a abrirse a la inspección pública, lo fuerza a explicar y justificar sus actos y lo supedita a la amenaza de sanciones. Estos tres aspectos: información, justificación y sanción, guardan relación estrechas con temas como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización y la penalización, y todos tienen afinidad con la añeja finalidad de controlar democráticamente el ejercicio del poder, conforme al sistema que todo conocemos como de pesos y contrapesos.

En este nuevo escenario, el Poder Legislativo, en su carácter de representante popular, se convierte en la pieza central en la fiscalización de la actividad de la Administración Pública, como lo demuestra la vinculación histórica de los parlamentos y asambleas legislativas respecto de un catálogo amplio de formas y mecanismos de control del ejercicio gubernativo, que no solo favorecen la transparencia, sino que también propician la revalorización de los regímenes democráticos.

### **¿Qué dice el Comité de Expertos de las Naciones Unidas sobre la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores?**

El Comité de Expertos de la Naciones Unidas para la Administración Pública (CEPA) exige el fortalecimiento de la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) como elemento de la Agenda de Desarrollo Post-2015<sup>6</sup>.

La Secretaría General de la INTOSAI presentó una iniciativa en la que los expertos de administración pública reivindicaron el fortalecimiento de la independencia de las EFS en su última reunión que se celebró del 7 al 11 de abril de 2014 en la sede principal de las Naciones Unidas en Nueva York.

En el documento referido, la Secretaría General de la INTOSAI presentó en la reunión que se celebró bajo el lema "Transformación de la Administración Pública en beneficio del Desarrollo Sostenible" un discurso de tipo programático sobre el fortalecimiento de la rendición de cuentas nacional por parte de las EFS. Se subrayó una vez más, que las EFS sólo pueden realizar sus tareas de forma objetiva y eficiente – dentro del marco y sobre todo en beneficio del desarrollo sostenible – si son independientes de las entidades auditadas y están protegidas frente a influencias exteriores.

Así mismo, los expertos reconocieron plenamente la necesidad de la independencia de las EFS. En su documento final – un proyecto de resolución del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas – exigen que el requerimiento de la independencia de las EFS y la correspondiente creación de capacidades debe incluirse como elemento principal en la Agenda de Desarrollo Post-2015.

---

<sup>4</sup> International Organization of Supreme Audit Institutions, [www.intosai.org](http://www.intosai.org).

<sup>5</sup> Schedler, Andreas, "¿Qué es la Rendición de Cuentas?", Cuaderno No. 3, Serie "Cuadernos de Transparencia, IFAI, México, Agosto de 2004.

<sup>6</sup> <http://www.intosai.org/es/actualidades/informaciones-anteriores/informaciones-anteriores-2014/150414-cepa-session-13th-april-2014.html> Consultada el 12.08.2014.

Finalmente, el resultado de dicha reunión no lleva a pensar que por primera vez un gremio de expertos de las Naciones Unidas define la independencia de las EFS como elemento necesario entre los objetivos sostenibles de desarrollo que se aprobarán en 2015 (como objetivos sucesores de los Objetivos Milenarios de Desarrollo)<sup>7</sup>.

### **¿Qué opinan los órganos de fiscalización y/o de control del gasto público en México?**

En un documento reciente la ASF dice por medio de su titular que: <sup>8</sup> Es preciso reiterar que el marco legal que norma nuestra actuación genera un proceso de fiscalización extenso, que impide una actuación oportuna; por ejemplo, la mayor parte de las acciones derivadas de nuestro informe de revisión de la Cuenta Pública 2011 se encuentran en proceso. Finalmente, es necesario comunicar de manera efectiva que la ASF no sanciona penal ni administrativamente, porque dichas figuras no están contempladas en su mandato

En particular, respecto a los temas que Ustedes han destacado durante las reuniones de análisis que hemos sostenido, me gustaría subrayar los siguientes factores:

- ✓ La ASF mantendrá bajo su lupa el análisis de los riesgos de la gestión pública que se identifiquen como consecuencia de la fiscalización practicada. Los comunicará de manera clara a los entes auditados y a los miembros de esta Soberanía, así como a sus representados, con el fin de generar un mapa en donde se tengan identificadas las áreas potencialmente vulnerables dentro del sector público, dar un seguimiento y en su caso tomar las medidas que sean necesarias.
- ✓ La ASF continuará en su empeño de emitir un dictamen único respecto a la razonabilidad de las cifras contables incluidas en la Cuenta Pública. Es importante subrayar que dicho dictamen no significa una evaluación de la gestión del gobierno, sino –repito– es una opinión técnica respecto a la forma y alcance en las que están expresados los datos contenidos en la Cuenta Pública.
- ✓ Asimismo, de manera específica, la ASF continuará promoviendo la revelación contable detallada en la Cuenta Pública Federal, del uso de los fondos y programas del Gasto Federalizado.

Cabe mencionar que actualmente se reporta como ejercido el total asignado a cada uno de ellos (presupuesto aprobado y modificado), debido a que, de acuerdo con los criterios de contabilidad gubernamental considerados, una vez entregados los recursos a los gobiernos de las entidades federativas se consideran devengados, pagados y ejercidos en cuanto hace a la Federación; sin embargo, la situación de los recursos en relación con su ejercicio efectivo por las entidades federativas y municipios no queda reflejado en ese documento y se desconoce este aspecto hasta que, en el mejor de los casos, se publica la Cuenta Pública de la entidad correspondiente.

Al respecto, proponemos, de manera concreta, una modificación en la normativa de la integración de la Cuenta Pública Federal para estos recursos y su registro se apegue a los momentos contables de su aplicación, de tal manera que se consideren los momentos contables de la gestión de los fondos y programas en los gobiernos locales, para lo cual se establecerían las disposiciones normativas correspondientes y los acuerdos necesarios, a efecto de que se reporte el estado efectivo de aplicación de los recursos federales transferidos al cierre del ejercicio, a fin de que puedan ser reportados como comprometidos, devengados, pagados o ejercidos en la Cuenta Pública Federal.

<sup>7</sup><http://www.intosai.org/es/actualidades/150414-cepa-session-13th-april-2014.html>. Consultada el 05.08.2014.

<sup>8</sup>[http://www.asf.gob.mx/uploads/74\\_Mensajes\\_del\\_Titular/Reunion\\_de\\_Conclusiones\\_IRCP\\_2012.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/74_Mensajes_del_Titular/Reunion_de_Conclusiones_IRCP_2012.pdf). Consultada el 05.06.14

- ✓ Asimismo, estamos conscientes de que, en la medida en que la administración pública crece en complejidad, surgen distintas temáticas que, tradicionalmente, no habían sido tratadas como asuntos por separado, pero que han despertado, justamente, el interés y la inquietud de algunos legisladores; me refiero a temas como la equidad de género o la conservación del medio ambiente, sobre los que, en años anteriores hemos tenido revisiones, pero que para la siguiente revisión realizaremos una labor de fiscalización oportuna y efectiva.
- ✓ Una de las preocupaciones manifestadas de manera común por esta Comisión se refiere al impacto de los programas y políticas gubernamentales. En este sentido, reiteramos la necesidad de cumplir a cabalidad lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria respecto a la implementación de un Sistema de Evaluación de Desempeño (SED).

Sobre el particular, es necesario implementar medidas de apremio para que todas las dependencias públicas formulen su Matriz de Indicadores de Resultados. Asimismo, el Presupuesto de Egresos de la Federación debe realizarse con apoyo de los resultados de las evaluaciones, ya que la labor de la ASF ha evidenciado que el Presupuesto basado en Resultados aún está en proceso de consolidación; su operación cabal permitiría inhibir la tendencia inercial en la presupuestación de los recursos públicos.

En lo que respecta a otros temas, recogemos también el interés de los legisladores respecto a las observaciones vinculadas tanto con Pemex como con la Comisión Federal de Electricidad.

No hay que pasar por alto que las inquietudes legislativas se dan en el contexto del establecimiento de una reforma energética, con todo lo que ello implica, y que incluye, sin lugar a dudas manifestaciones legítimas, pues resulta evidente que existen riesgos en la operación de estas dos grandes empresas, y que es necesario reforzar los sistemas de control interno para minimizar la probabilidad de ocurrencia de actos de fraude y corrupción. La ASF continuará incluyendo, de maneras sistemática, revisiones a estos entes basándose en un estricto análisis de riesgo centrado en consideraciones técnicas, sin incurrir en sesgos de ninguna clase.

- ✓ En este sentido, corresponde a la ASF el destacar que las reformas estructurales y las leyes secundarias deberán incluir mecanismos específicos y explícitos en materia de rendición de cuentas como condición sine qua non para tener un efecto positivo en la vida del país.

Estos deberán verse plasmados en esquemas de apertura de información, participación ciudadana, fortalecimiento del control al interior de las instituciones públicas, evaluación y fiscalización, dado que se está ante la posibilidad de impulsar, desde bases más saneadas, el desarrollo de la sociedad en áreas estratégicas.

Es necesario, entonces, aprovechar esta oportunidad para incluir a la eficacia, eficiencia y economía como elementos capitales en la gestión de los recursos públicos. Estos cambios deben hacerse patentes ante la percepción del ciudadano para que signifiquen un verdadero cambio cultural respecto a los asuntos públicos.

- ✓ Como institución que forma parte de la Cámara de Diputados, nuestro principal objetivo es que los resultados de nuestra labor se conviertan en una referencia fundamental para las diversas actividades y trabajos legislativos.
- ✓ En este contexto, hemos recibido con beneplácito una solicitud, por parte del Dip. José Luis Muñoz Soria, Presidente de esta Comisión<sup>9</sup>, para integrar en un documento las sugerencias

---

<sup>9</sup>[http://sitl.diputados.gob.mx/LXII\\_leg/integrantes\\_de\\_comisionlxii.php?comt=62](http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/integrantes_de_comisionlxii.php?comt=62). Consultada 12.08.2014.

y propuestas de modificaciones legislativas, derivadas de nuestro trabajo de fiscalización, el que se puntualicen las disposiciones que deberían ser modificados, el sentido de las mismas, así como el beneficio esperado. Esperamos que nuestra respuesta se convierta en la base de una agenda legislativa sustanciosa para todos los integrantes de la Comisión de Vigilancia.

### **¿Qué es el Sistema de Evaluación del Desempeño SED?**

El Sistema de Evaluación del Desempeño es el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de las metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión para conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.<sup>10</sup>

El Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el SED forman parte del nuevo modelo de cultura organizacional para el sector público denominado Gestión para Resultados (GpR), cuya característica es enfocarse en los resultados y no en los procedimientos como era característico del modelo previo del Presupuesto por Programas, de manera que, si bien interesa cómo se llevan a cabo los programas y acciones públicas, adquiere una importancia destacada el resultado de la aplicación de los recursos, en términos de su impacto en la atención de las necesidades sociales.

La implantación del PbR-SED está prevista tanto para las dependencias de la Administración Pública Federal, como para las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, a efecto de orientar la aplicación de sus recursos propios y los correspondientes al Gasto Federalizado.

El SED brinda la información necesaria para evaluar objetivamente y mejorar el desempeño de las políticas públicas y los programas presupuestarios, así como para conocer el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población.

Se procede en ese sentido puesto que, como se verá posteriormente, no existe un marco jurídico y metodológico definido específicamente para el Gasto Federalizado, por lo que la referencia federal se hace necesaria.

Adicionalmente, los elementos metodológicos fundamentales del SED deben ser comunes para el ámbito federal y el estatal, a efecto de lograr la integralidad del sistema en una perspectiva nacional.

En el marco de esas consideraciones, cabe mencionar que el SED realiza el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas presupuestarios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para contribuir al logro de los objetivos establecidos en el PND y en los programas que de él se derivan.

La implementación del SED se encuentra considerada dentro del reglamento de la LFPRH, específicamente en el artículo 10, el cual determina que la programación, presupuesto, control, ejercicio y evaluación del gasto público se sujetarán a sistemas de control presupuestario; uno de esos sistemas es el “Sistema de Evaluación del Desempeño”. De manera particular, en 2008 se emitió el “Acuerdo por el que se establecen disposiciones generales del SED” el cual es una disposición fundamental, ya que define cómo debe ser implementado el Sistema de Evaluación del Desempeño. Hasta este punto no hay autores, libros, necesitas reforzar eso con referencias bibliográficas o monografías, hay muchas disponibles en línea en la revista del INAP de España, de

---

<sup>10</sup> Artículo 303 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH).

México o en el CLAD. Y no olvides señalarlos correctamente, apellido y año entre paréntesis y de ahí ponerlos completos hasta el final del artículo en las fuentes

Para apoyar el proceso de adopción del SED, la SHCP dispone de una Unidad de Evaluación del Desempeño cuyas facultades están normadas por su reglamento interior en su artículo 63; de esta unidad se destacan las atribuciones relativas a coordinar las actividades de la evaluación del desempeño, la programación presupuestal con orientación a resultados, así como concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal las metas e indicadores del SED.

De acuerdo con lo anterior, en el ámbito federal se dispone de un marco institucional para la operación del PbR-SED, si bien existen áreas de mejora en la implementación del modelo.

Una problemática, aunque no es la única, se ubica en los recursos del Gasto Federalizado, que constituyó en 2012 el 27.2%<sup>11</sup> del gasto federal programable, por lo que su adecuada incorporación en el sistema es necesaria para su funcionamiento pleno.

### **¿Qué es el Gasto Federalizado?**

De manera comparativa con el avance que registra el SED en el ámbito federal, en el caso de las entidades federativas y municipios, su proceso de implantación es aún incipiente y muestra distintos niveles de avance entre las entidades.

Una de las principales limitaciones que enfrenta la implantación del modelo en el Gasto Federalizado consiste en que los fondos de Aportaciones no son estrictamente programas presupuestarios.<sup>12</sup>

La asignación de los fondos y programas del Gasto Federalizado no depende de los resultados de su gestión, por lo que sus características difieren de las correspondientes a los programas que en la Federación están asociados al esquema de Gestión para Resultados.

Por lo anterior, los fondos del Ramo General 33 no presentan una lógica de alineación tan explícita con el Plan Nacional de Desarrollo y con los planes estatales de desarrollo, como sí la tienen los programas presupuestarios federales respecto del PND y los programas sectoriales, en los términos de la metodología del PbR-SED.

Asimismo, en el caso de algunos aspectos metodológicos como la construcción de metas e indicadores, existen diferencias sustantivas entre los fondos del Ramo General 33 y los programas presupuestarios federales ya que, en muchos casos, la aplicación de los recursos de los fondos del Gasto Federalizado deriva en metas intermedias de programas más amplios, por lo que la medición de su impacto se dificulta.

En comparación con los programas presupuestarios federales, los fondos del Ramo General 33 responden a objetivos y materias más generales, como educación, salud, seguridad, infraestructura, deuda y alimentación, entre otros. La evaluación de estos recursos resulta compleja, pues se administran en distintos órdenes de gobierno (estatal y municipal) y también mantienen cierta flexibilidad para ajustar su direccionamiento, en el marco de su normativa, de acuerdo con las necesidades locales. Adicionalmente, estos recursos se complementan con otras fuentes de

---

<sup>11</sup> [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx). Consultada 11.08.2014

<sup>12</sup> La ASF define a un Programa Presupuestario como una categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del Gasto Federalizado a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas. Manual de programación y presupuesto 2013, SHCP.

financiamiento en algunos casos, por lo que no están alineados a una única visión presupuestaria y de resultados.

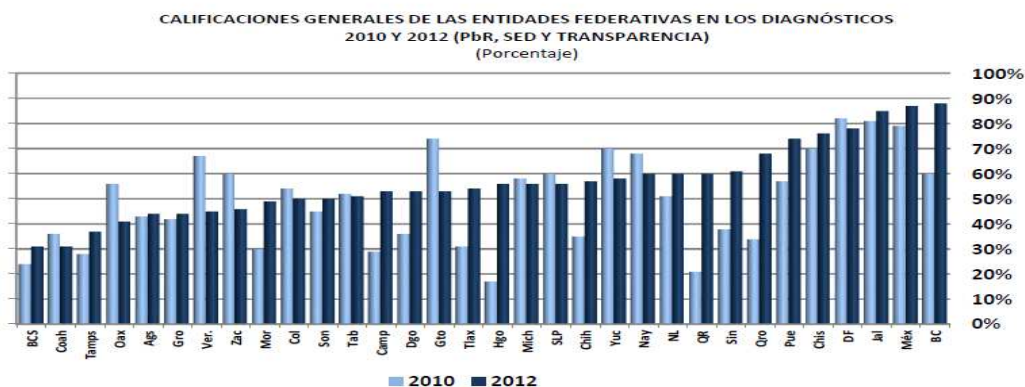
Las autoridades que participan en la gestión de los recursos del Gasto Federalizado se ubican en dos ámbitos, por una parte, se encuentran las instancias coordinadoras federales que regulan los fondos y programas de manera sectorial y, por otra, están las entidades federativas y municipios, que son las instancias responsables de ejercer los recursos con base en lo estipulado por la LCF.

Adicionalmente a la naturaleza diferente de los fondos de Aportaciones Federales (Ramo General 33), respecto de los programas presupuestarios federales, que hasta el momento no ha tenido una solución metodológica y operativa que responda a las necesidades del modelo, se presenta la diversidad de las entidades federativas y municipios del país, en términos de sus capacidades institucionales para adoptar e implementar la metodología del PbR-SED, por lo que aún se tienen muchos vacíos en el marco institucional y metodológico necesario para llevar a cabo la implantación y operación del sistema.

### ¿Qué está pasando con la Evaluación del Desempeño en México?

La SHCP es una de las principales promotoras de la implementación del PbR-SED en las entidades federativas. En 2012, los resultados que presentó esta dependencia, con base en el diagnóstico que coordinó y fue publicado en su página electrónica,<sup>13</sup> indicaron distintos niveles de progreso en la adopción de este modelo; los avances se refieren básicamente al ámbito de la Administración Pública Estatal y no del Gasto Federalizado, por lo que dicha situación contrasta con el reducido avance en la implementación del SED en este gasto.

Las dimensiones consideradas en este diagnóstico fueron tres, el PbR, el SED y la Transparencia, cada una con distintos componentes. A continuación se muestran los resultados más relevantes del diagnóstico 2012 y su comparativo con 2010:



\*Es importante tomar en consideración, en la comparación de los Diagnósticos de 2010 y 2012, que aunque ambos cuestionarios contiene los tres grandes componentes: PbR, SED y Transparencia, las ponderaciones de cada subcomponente son diferentes.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/>

En 2012, las entidades federativas que presentaron los mejores resultados en la implementación del PbR-SED fueron Baja California, Estado de México, Jalisco, Distrito Federal, Chiapas, Puebla y Querétaro, entre otras. Entidades como Baja California Sur, Coahuila, Tamaulipas y Oaxaca presentan avances muy reducidos.

<sup>13</sup> Para su consulta en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=10&group=Sistema de Evaluación del Desempeño&page=Resultados relevantes>



En particular, respecto de la implementación del SED en los aspectos de evaluación, indicadores de resultados y uso de la información, las entidades federativas mostraron los avances siguientes:

RESULTADOS SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SED EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2012

Entidad Federativa	SED	Evaluación	Indicadores de Resultados	Uso de la Información
Baja California	39%	20%	11%	8%
Jalisco	33%	14%	11%	8%
México	31%	15%	8%	8%
Querétaro	30%	20%	8%	2%
Chiapas	28%	12%	8%	8%
Distrito Federal	27%	13%	6%	8%
Puebla	25%	14%	7%	4%
Quintana Roo	24%	13%	5%	6%
Michoacán	24%	10%	11%	3%
Yucatán	23%	12%	10%	1%
Sinaloa	23%	9%	9%	5%
San Luis Potosí	23%	13%	7%	3%
Morelos	23%	19%	4%	1%
Hidalgo	22%	13%	6%	4%
Campeche	22%	12%	7%	2%
Tlaxcala	21%	14%	3%	4%
Tabasco	20%	10%	8%	2%
Chihuahua	20%	12%	6%	2%
Veracruz	19%	9%	4%	6%
Nayarit	19%	9%	8%	2%
Guerrero	19%	11%	8%	0%
Nuevo León	18%	6%	9%	2%
Guanajuato	17%	7%	2%	8%
Zacatecas	16%	7%	3%	6%
Durango	16%	11%	4%	1%
Sonora	15%	7%	8%	0%
Colima	13%	8%	4%	1%
Baja California Sur	13%	9%	4%	0%
Aguascalientes	11%	4%	6%	0%
Oaxaca	9%	9%	0%	0%
Coahuila	9%	9%	0%	0%
Tamaulipas	4%	4%	0%	0%

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP.

La información anterior muestra un reducido avance general y además con importantes variaciones en la implementación del SED. La entidad federativa mejor calificada, Baja California (39%), mantiene una distancia importante respecto de la peor calificada, Tamaulipas (4%). Por otra parte, si se considera un avance igual o superior al 30%, únicamente se registran cuatro entidades federativas; en cambio, con un valor inferior o igual al 20%, existen 16 entidades, dentro de las cuales, tres de ellas tienen un progreso menor del 10%.

En el caso del Gasto Federalizado, el avance en la implementación y desarrollo del SED es muy reducido, como se presenta en el siguiente capítulo. Adicionalmente, debe señalarse que no existe una fortalecida cultura de evaluación respecto de estos recursos. En ese contexto, el Sistema de Formato Único del PASH constituye la principal fuente de información sobre el ejercicio, destino y resultados del Gasto Federalizado. Sin embargo, esos factores estructurales obstaculizan, a su vez, que el proceso de generación y entrega de dicha información sea eficiente.

En tal sentido, la información prevista por ese sistema no se proporciona en todos los casos y su calidad es deficiente; la situación de los municipios es crítica al respecto.

La conjunción de esos problemas afecta de manera determinante el desarrollo de la evaluación y las perspectivas de implementación del PbR-SED, con los efectos desfavorables que ello significa para el objetivo de lograr una gestión cada vez más eficiente y transparente del Gasto Federalizado, así como para su efectiva rendición de cuentas.

La responsabilidad en el llenado de los formatos del Sistema de Formato Único corresponde a los gobiernos locales y la información municipal pasa por un proceso de revisión en el ámbito estatal, previamente a su remisión a la SHCP mediante el PASH. La información reportada a la SHCP se integra a los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública que se entrega trimestralmente al H. Congreso de la Unión.

### **¿Qué necesita la ASF para responder a los retos de las Reformas Estructurales de México?**

Según la información oficial del Gobierno de México en su portal, “Las reformas persiguen tres grandes objetivos: elevar la productividad de nuestro país, lo que detonará el crecimiento y el desarrollo económico de México; fortalecer y ampliar los derechos para que formen parte de la realidad cotidiana de los mexicanos; y afianzar nuestro régimen democrático y de libertades, lo que nos permitirá transitar de una democracia electoral a una democracia que brinde resultados concretos.”<sup>14</sup>

*La Reforma Energética<sup>15</sup> introduce una profunda transformación en la industria petrolera mexicana y en las actividades del Sistema Eléctrico Nacional para elevar su productividad e incrementar la calidad de sus servicios en beneficio de las familias mexicanas. En relación a las actividades petroleras, la reforma abre el sector a la competencia para atraer inversiones que permitan ampliar la producción de hidrocarburos del país, conservando la propiedad de la nación sobre estos recursos.*

*Por otro lado, el Sistema Eléctrico Nacional recibe un impulso adicional al permitir la participación de más empresas en la generación de electricidad, con lo que se amplía el mercado eléctrico mayorista a fin de reducir el costo de la electricidad, impulsar la transición a energías limpias y extender la cobertura del sistema a las zonas que aún carecen de este esencial servicio. Al tratarse de un sector estratégico, la planeación de la red de transmisión y distribución se conserva en manos del Estado, aunque también se permite la participación de empresas privadas en estas actividades mediante contratos. Al igual que Pemex, CFE fue modernizada sin dejar de ser una empresa propiedad de los mexicanos.*

*La Reforma en Materia de Competencia Económica<sup>16</sup> actualiza la legislación en esta materia y fortalece la institución reguladora encargada de ponerla en práctica. Se amplió el catálogo de prácticas anticompetitivas y se endurecieron las sanciones a las mismas, lo que contribuye a proteger los derechos de los consumidores. El objetivo de esta reforma es impulsar un mercado interno más competitivo, justo y transparente que permita que las familias, especialmente las de menores ingresos, tengan acceso a más productos y servicios de calidad a precios más bajos. Además, esto también se traducirá en un aumento de la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas, pues tendrán acceso a insumos más baratos y se evitará que las grandes empresas concentren los mercados.*

*La Reforma en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión<sup>17</sup> fortalece los derechos fundamentales de los mexicanos, al tiempo que fomenta el desarrollo de estos sectores.*

*Por un lado, se amplían las libertades de expresión y de acceso a la información, así como los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, toda vez que el Estado ahora garantizará que sean prestados con calidad en un contexto de pluralidad, competencia y acceso libre. Esto se materializará a través de una política de*

---

<sup>14</sup> <http://reformas.gob.mx/las-reformas>. Consultada 12.08.2014

<sup>15</sup> Ídem. Consultada 12.08.2014

<sup>16</sup> Ídem. Consultada 12.08.2014.

<sup>17</sup> Ídem. Consultada 12.08.2014.

*inclusión digital universal que busca incrementar el acceso de los mexicanos a las tecnologías de la información y la comunicación, a fin de que México se integre plenamente a la sociedad del conocimiento.*

*Por otro lado, la reforma fomenta la competencia en todos los servicios de telecomunicaciones para que los usuarios tengan más opciones y mejores precios al contratar televisión de paga, telefonía fija y móvil, así como internet de alta velocidad. Además, esta reforma permitirá atraer inversiones en sectores clave como en el de comunicación vía satélite y radiodifusión, estimulando así el desarrollo de las telecomunicaciones a lo largo y ancho del territorio nacional.*

**La Reforma Hacendaria**<sup>18</sup> *consiste en una serie de cambios a la Hacienda Pública cuya finalidad es incrementar los ingresos con los que cuenta el Estado para atender de forma eficiente las necesidades básicas de la población. Esto se logra aumentando la recaudación de forma progresiva, es decir, haciendo el pago de impuestos más justo, así como destinando los recursos recaudados para robustecer la seguridad social y apoyar a las familias de menores ingresos.*

*La reforma facilita el cumplimiento de las obligaciones fiscales, al tiempo que fomenta la incorporación de las empresas a la formalidad. Además, ofrece incentivos adicionales a emprendedores y pequeños productores del campo para que puedan consolidarse. La Reforma Hacendaria también contribuye a combatir la obesidad y mejorar la calidad del aire, ya que crea impuestos para desalentar el consumo de bienes nocivos para la salud y el medio ambiente.*

**La Reforma Financiera**<sup>19</sup> *tiene dos objetivos: dar más crédito y que éste sea más barato. Para lograrlo se fomenta la competencia en el sector financiero, a fin de reducir el costo y aumentar la oferta crediticia, así como mejorar la operación de las entidades financieras y de los órganos reguladores con el propósito de brindar solidez y confiabilidad al sistema financiero.*

*La reforma elimina las barreras que impedían que los usuarios escogieran libremente la empresa o los servicios financieros que les ofrecen mejores condiciones y elimina las penalizaciones y cláusulas contractuales injustas. Además, se facilita el crédito a través de la Banca de Desarrollo a fin de detonar el crecimiento en los sectores productivos más importantes. Para propiciar el cumplimiento de estas metas, se ofrece a los usuarios la información necesaria sobre productos y servicios financieros para la toma de mejores decisiones y se apoya a las pequeñas y medianas empresas en temas de innovación y creación de patentes.*

**Por último, la Reforma Laboral**<sup>20</sup>, *que fue discutida y aprobada durante el periodo de transición gubernamental con el apoyo de los legisladores del Partido Revolucionario Institucional, tiene como principal objetivo incentivar la creación de empleos y establecer condiciones de trabajo más dignas para los mexicanos.*

*Con esta reforma, se hace posible que más jóvenes, mujeres y adultos mayores puedan desarrollarse profesionalmente, al establecer nuevas modalidades de incorporación al mercado de trabajo, tales como los contratos a prueba y de capacitación inicial. De igual manera, se regula la práctica de la subcontratación o outsourcing, para evitar que se abuse de esta figura.*

*La reforma también brinda una mayor protección a los trabajadores ante los casos de acoso y hostigamiento, así como en situaciones de embarazo, lactancia, paternidad y discapacidad. Además, se fortalecen los derechos de los trabajadores domésticos, del campo y del sector de la minería.*

**La Reforma Educativa**<sup>21</sup> *garantiza el ejercicio del derecho de los niños y jóvenes a una educación integral, incluyente y de calidad que les proporcione herramientas para superar exitosamente los desafíos que plantea un mundo globalizado y cada vez más digital.*

*Para lograr esta meta, se puso a las escuelas en el centro de las políticas de educación. Partiendo de la premisa que el maestro es la columna vertebral de cualquier sistema educativo, se creó un Servicio Profesional Docente que garantizará que el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio docente se base en el mérito y el trabajo de los profesores, reemplazando a los métodos anteriores, opacos y discrecionales. Con esto, la tarea fundamental de enseñar será desempeñada por los mexicanos con mayor vocación y capacidad. Además se crea un Sistema Nacional de Evaluación Educativa que será utilizado como un mecanismo de mejora permanente en beneficio de los alumnos, y no como un instrumento de castigo.*

---

<sup>18</sup> Ídem. Consultada 12.08.2014.

<sup>19</sup> Ídem. Consultada 12.08.2014.

<sup>20</sup> Ídem. Consultada 12.08.2014.

<sup>21</sup> Ídem. Consultada 12.08.2014.

*La Reforma Educativa incorpora una serie de programas estratégicos que ponen énfasis en que los mexicanos más vulnerables tengan acceso pleno a los beneficios que otorga el Sistema Educativo Nacional. Entre estas iniciativas destacan el “Programa Escuelas de Tiempo Completo”, el “Programa de Rehabilitación de Planteles – Escuelas Dignas”, el “Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa” y el Programa de la Reforma Educativa que a partir de la información proporcionada por el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial permitirá fomentar la autonomía de gestión de la comunidad escolar y superar los problemas de infraestructura.*

**La Reforma Política-Electoral**<sup>22</sup> *consolida una democracia de resultados al promover una mayor colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, brindar mayor certidumbre, equidad y transparencia a los comicios y fomentar la participación ciudadana.*

*Para lograr una mayor colaboración y acuerdos entre los Poderes de la Unión en beneficio de los mexicanos, la reforma contempla la posibilidad de formar un gobierno de coalición, y establece otros mecanismos para fomentar la corresponsabilidad entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, como la ratificación de los miembros del gabinete. Se recupera la institución de la reelección legislativa, presente en la redacción original de la Constitución de 1917, por medio de la cual los ciudadanos tendrán la posibilidad de premiar el desempeño de los diputados y senadores y hacerlos rendir cuentas. Además, con la reforma se brinda autonomía a las instituciones encargadas tanto de la procuración de justicia como de la evaluación de la política social del gobierno, garantizando su profesionalismo e independencia.*

**Por su parte, la Reforma en Materia de Transparencia**<sup>23</sup> *fortalece el derecho de acceso a la información pública de todos los mexicanos, facilita la evaluación del trabajo de los servidores públicos por parte de la ciudadanía y fomenta la rendición de cuentas.*

*Esto se logra dotando al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos de mayores facultades, tales como la de interponer acciones de inconstitucionalidad, y brindándole autonomía constitucional. Además, se sientan las bases para la creación de órganos autónomos especializados en esta materia en cada uno de las entidades federativas, con lo que se consolida un sistema nacional de transparencia.*

*Esta reforma también posibilita que todo mexicano pueda conocer la información de los tres niveles de gobierno, de los partidos políticos y de toda persona, incluidos los sindicatos, que utilice dinero público. Con ello se deja claro que la transparencia y la rendición de cuentas son principios que acompañan a todo el esfuerzo transformador que se ha llevado a cabo a lo largo de los últimos meses.*

Respecto a dichas reformas “El Estado pierde su centralidad como eje de la cohesión y reproducción social compitiendo con fuerzas y movimientos transnacionales no sólo en el control de los mercados sino en su capacidad para movilizar recursos y aún estados de opinión”<sup>24</sup>, razón por la cual la ASF tiene un gran quehacer puesto que los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios (850,222.2 mdp en 2012, sin considerar las participaciones federales<sup>25</sup>) significan una proporción destacada del gasto público federal; en 2012 representaron el 21.6% del gasto neto total y el 27.2% del gasto federal programable.

Con dichos recursos se financian acciones fundamentales como educación básica; servicios de salud para la población no incorporada a los sistemas de seguridad social; infraestructura y servicios básicos para población en pobreza extrema; seguridad pública; infraestructura educativa; saneamiento financiero; y asistencia social, entre otros.

A pesar de la relevancia financiera y estratégica de esos recursos, no son objeto de un proceso de evaluación acorde con dicha importancia; la experiencia de la ASF respecto de la fiscalización del Gasto Federalizado, así como los resultados del presente estudio manifiestan un muy reducido avance de la evaluación sobre dichos recursos. Puede señalarse incluso que es prácticamente generalizada la falta de las evaluaciones previstas por la ley.

---

<sup>22</sup> Ídem. Consultada 12.08.2013

<sup>23</sup> Ídem. Consultada 12.08.2013

<sup>24</sup> Olías de Lima, Blanca, “La Evolución de la gestión pública: La nueva Gestión Pública”, La Nueva Gestión Pública, 2001, Madrid, Prentice Hall, página 7.

<sup>25</sup> [www.asf.gom.mx](http://www.asf.gom.mx). Consultada 08.08.2013

En ese sentido, el Sistema de Evaluación del Desempeño presenta, en relación con el Gasto Federalizado, sólo un incipiente avance, con las implicaciones desfavorables que ello significa para el objetivo de lograr una creciente eficiencia en el ejercicio de ese gasto.

Lo anterior constituye una seria limitante para apoyar el mejoramiento de los fondos y programas financiados con esas transferencias federales, así como de las políticas y estrategias que orientan su desarrollo, ya que por la falta de evaluaciones se dificulta la identificación de las áreas de mejora y la formulación de las estrategias adecuadas para su atención.

La ausencia de evaluaciones del Gasto Federalizado con el alcance necesario y con una perspectiva nacional y local limita significativamente el objetivo de lograr niveles crecientes de eficiencia en el gasto público federal, ya que estos recursos representan una proporción importante de este último, como se menciona al inicio de este capítulo.

Por ello, la obtención de este objetivo tiene como premisa, entre otras, el logro de una creciente eficiencia del Gasto Federalizado, aspecto para el cual es menester el desarrollo de la evaluación, como elemento estratégico para tal efecto.

El insuficiente desarrollo de la evaluación y del SED en el Gasto Federalizado obedece a múltiples causas, cuya interacción converge en el significativo retraso que tienen estas materias.

Un factor estructural lo constituyen las insuficiencias del proceso de rendición de cuentas, hecho que no impulsa gestiones transparentes y eficientes de esos recursos, para que se logren mejores resultados en beneficio de la sociedad. Este aspecto es fundamental en el reducido avance de la evaluación, si se considera que esta materia es un instrumento importante para que se haga efectivo dicho proceso.

Adicionalmente, la distribución de los recursos entre las entidades federativas y municipios obedece principalmente a criterios de carácter inercial y en general no incentiva los logros positivos, lo que limita también el desarrollo de la evaluación, como herramienta para identificar áreas de mejora en la gestión de los fondos y programas y acrecentar su eficiencia.

En ese contexto, es muy reducido el avance de una cultura de la evaluación como práctica institucional en el manejo y operación de los fondos y programas financiados con el Gasto Federalizado.

Cabe referir asimismo que el proceso de transferencia de funciones y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios no se vio acompañada por una estrategia de apoyo al fortalecimiento de sus capacidades institucionales, que tuviera el mismo alcance y proporción de las responsabilidades transferidas. En tal sentido, persisten debilidades en dichas capacidades, con un carácter acentuado en materia de evaluación, principalmente en el caso de los municipios.

Actualmente, el Sistema de Formato Único del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda es el principal instrumento para disponer de información sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos, así como de sus Indicadores de Desempeño; las entidades federativas y municipios deben proporcionar al respecto informes trimestrales. No obstante, existen irregularidades en la entrega de dicha información y la calidad de la misma es deficiente, sobre todo en el caso de los municipios. Este hecho limita de manera significativa la evaluación de los fondos y programas del Gasto Federalizado y manifiesta la acentuada problemática que presenta esta materia en relación con dichos recursos.

En ese problema ha incidido la insuficiente asistencia técnica y capacitación a las entidades federativas y municipios; así como la ausencia de incentivos y sanciones por la falta de entrega de información o por su deficiente calidad. Igualmente, el reducido desarrollo de una cultura de la evaluación en los gobiernos locales ha limitado el cumplimiento de las disposiciones para la entrega de los informes, ya que en muchos casos se le considera sólo como un requisito administrativo y no como una herramienta fundamental para apoyar la gestión de los fondos y programas.

En el marco de las consideraciones anteriores, entre los factores más particulares que han limitado la implementación y desarrollo del SED en el Gasto Federalizado destacan los siguientes:

El SED, en el ámbito federal, está diseñado para evaluar programas presupuestarios, cuya naturaleza difiere de las características de los fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33, por lo que se dificulta su implantación y operación en este tipo de gasto.

No se ha desarrollado una metodología para implementar el SED en las entidades federativas y municipios, que considere la naturaleza de los fondos de Aportaciones Federales (Ramo General 33), así como las capacidades institucionales y las características de los gobiernos locales referentes a sus marcos jurídicos, procesos de planeación, presupuestarios y de ejercicio del gasto, entre otros.

Cabe mencionar, en ese sentido, que tampoco existen lineamientos específicos de evaluación para los fondos del Ramo General 33, de carácter similar a los expedidos para los programas federales y que estén adecuados a la naturaleza de los fondos de Aportaciones (Ramo General 33), así como a las capacidades de los gobiernos locales.

En relación con lo anterior, debe reiterarse que el marco metodológico definido para el SED en el ámbito federal no se corresponde plenamente con la naturaleza del Gasto Federalizado, esencialmente en el caso de los fondos del Ramo General 33.

Existen insuficiencias en el proceso de planeación en los gobiernos locales, en lo que se refiere a los recursos federales transferidos, vinculadas principalmente, en diversos casos, con el desconocimiento de los universos potenciales de atención, que es un elemento importante a considerar en el desarrollo de la metodología del SED.

El desarrollo de la estrategia del SED en el Gasto Federalizado se realiza principalmente por la SHCP; sin embargo, se observa una insuficiente participación de algunas dependencias federales coordinadoras de los fondos y programas en ese proceso. Adicionalmente, en el caso de esa secretaría, el área responsable de esa materia no dispone del personal suficiente, acorde con el alcance de las actividades que demanda el avance del sistema, lo cual afecta la cobertura de las acciones de capacitación y asistencia técnica a los gobiernos locales.

La incorporación del Título V de la LGCG “De la Transparencia y Difusión de la Información Financiera”, mediante su reforma en 2012, puede impulsar el desarrollo de la evaluación y del SED, aunque de origen no tenga esta perspectiva, por el alcance de sus disposiciones en relación con la generación de información sobre el ejercicio, destino y resultados del Gasto Federalizado. No obstante, la concreción de este apoyo está sujeta a la implementación y cumplimiento adecuado de sus disposiciones por las entidades federativas y municipios. Asimismo, el marco jurídico local no se ha ajustado para la implementación del PbR-SED, como lo muestra el último diagnóstico de la SHCP, lo cual afecta la evaluación de este gasto.

La insuficiente asistencia técnica y capacitación a los gobiernos locales en materia de evaluación los ha limitado en el desarrollo de capacidades en este renglón, así como en el conocimiento de los elementos y características que deben tener las evaluaciones de los fondos y programas del Gasto

Federalizado, los cuales están previstos en el artículo 110 de la LFPRH y que, como se mencionó, es conveniente analizar a efecto de su adecuación, si ello es factible, para los fondos y programas financiados con los recursos federales transferidos.

Otras causas de la insuficiente calidad y congruencia de la información se derivan del hecho de que en el proceso de generación y registro de la información, con frecuencia participan diversas personas e instancias ejecutoras para el reporte de los formatos de un mismo fondo.

En relación con los Indicadores de Desempeño, su problemática no se limita a su reducida entrega, sino también a que éstos se formulan, al igual que los informes trimestrales sobre el ejercicio y destino de los recursos, únicamente para dar cumplimiento a una obligación normativa y no con el fin de orientar de manera efectiva un proceso de planeación estratégica de los fondos y programas.

La consideración de las MIR en el Sistema de Formato Único, a partir de 2013 y la incorporación de los Indicadores de Desempeño en las mismas, es un avance para que se perciba la utilidad y relevancia de los indicadores, pero deben hacerse esfuerzos importantes para mejorar su alcance operativo, con el propósito de que midan objetivamente el desempeño de los fondos y programas, lo que coadyuvará a su más adecuada operación, así como a fortalecer el interés y compromiso de las instancias ejecutoras respecto de los mismos.

Prácticamente, no se realizan por las entidades federativas y municipios evaluaciones a los fondos y programas del Gasto Federalizado; además, en los muy pocos casos en que se han elaborado, su alcance es limitado, por lo que no constituyen un instrumento para apoyar mejoras en la gestión. Generalmente se efectúan para atender requerimientos normativos y de los órganos de control y auditoría.

La evaluación y el SED presentan algunas fortalezas para su desarrollo, las cuales deben consolidarse y potenciarse a efecto de que apoyen su avance.

Una fortaleza fundamental consiste en la consideración relevante del tema “evaluación al desempeño del Gasto Federalizado” en el PND de la presente administración federal, lo que manifiesta que existe una prioridad sustantiva para impulsar esta materia en relación con los recursos federales transferidos.

En ese sentido y en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, es previsible que se registre un alineamiento de los futuros planes estatales de desarrollo con el PND sobre ese objetivo estratégico, lo que constituiría un apoyo fundamental para impulsar el SED.

De acuerdo con lo anterior, es importante aprovechar en todo su alcance esta fortaleza, a efecto de mejorar el marco jurídico, institucional y operativo del SED para los recursos federales transferidos.

Una fortaleza adicional es la existencia de un marco normativo y metodológico para el SED que, si bien está definido para el ámbito federal, constituye un referente importante para orientar la implementación de ese sistema en las entidades federativas y en el Gasto Federalizado.

## ¿Qué podemos concluir de este ensayo?

Lo anterior, nos hace voltear la cara a la Nueva Gestión Pública que es sin duda uno de los temas más importantes a la hora de hablar sobre el desarrollo del Estado y su funcionamiento. Este enfoque busca dar una respuesta eficiente y eficaz a los fines públicos, tomando en cuenta las necesidades o demandas de los ciudadanos o clientes, asimismo, considerando los cambios y transformaciones que éstos han tenido en la sociedad, es decir, “trata de construir un cuerpo de conocimientos y técnicas para el sector público, orientándolo hacia el rendimiento y los resultados”<sup>26</sup>. Lo anterior, basado en principios operantes en el sector privado, cambiando el enfoque de gestión, inyectando mayor dinamismo y libertad de acción para la toma de decisiones y el contacto más próximo con los ciudadanos en la entrega de bienes y servicios.

La Administración Pública en México debería buscar “eliminar de la organización todo aquello que no contribuye a aportar un valor al servicio o producto suministrado al público”<sup>27</sup>, como ejemplo, la excesiva preocupación por los procedimientos y las normas específica en perjuicio de los resultados o el servicio que se debe otorgar, elemento muy característico en las organizaciones burocráticas. Lo anterior, es solamente una parte (bastante considerable) de la NGP, ya que ésta incluye una amplia gama de elementos a tomar en consideración para reformar las actuaciones del Estado.

La NGP se basa en ciertos principios, dentro de los cuales se pueden nombrar los siguientes<sup>28</sup>:

- Devolver autoridad, otorgar flexibilidad.
- Asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad.
- Desarrollar la competencia y la elección.
- Proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos.
- Mejorar la gerencia de los recursos humanos.
- Explotar la tecnología de la información.
- Mejorar la calidad de la regulación.
- Fortalecer las funciones de Gobierno en el centro.

Sobre los principios mencionados anteriormente, se han forjado una serie de elementos a considerar para la modernización de las administraciones públicas. Estos elementos son comprensivos en lo que se refiere al conjunto de la gestión, tomando en consideración temas administrativos, económicos, materiales y tecnológicos y sobre todo, lo referido a los recursos humanos.

Sin embargo, una seria debilidad en la gestión del Gasto Federalizado es la casi general falta de evaluación sobre sus resultados, no sólo a nivel local, sino también en una dimensión nacional. Este hecho impide disponer de información fundamental para la toma de decisiones, en relación con las políticas, fondos y programas financiados con esos recursos.

La evaluación es un apoyo fundamental para la rendición de cuentas y, en tal sentido, las insuficiencias en este último proceso no impulsan un mayor avance de esa materia.

---

<sup>26</sup> Olías de Lima, Blanca, “La Evolución de la gestión pública: La nueva Gestión Pública”, La Nueva Gestión Pública, 2001, Madrid, Prentice Hall, página 8.

<sup>27</sup> López, Andrea, “La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual”, Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Dirección de Estudios e Información, INAP, página 11.

<sup>28</sup> OCDE, Governance in Transition: Public Management Reforms in OCDE countries, 1995, citado en López, Andrea, “La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual”, Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Dirección de Estudios e Información, INAP, página 12.



El desarrollo de la evaluación y del SED no son impulsados por un mecanismo de asignación de los recursos del Gasto Federalizado que incentive los resultados positivos, ya que los criterios de distribución son principalmente inerciales. Es reducido el avance en la adecuación de los marcos jurídicos de las entidades federativas para sustentar el SED; en tal sentido, su adopción metodológica observa, asimismo, un insuficiente desarrollo.

La evaluación del Gasto Federalizado y la implementación del SED presentan, en ese contexto, un insuficiente progreso.

Se recomienda mejorar la calidad y resultados del Gasto Federalizado constituye un objetivo fundamental, por la importancia estratégica y financiera de estos recursos. La implementación y operación adecuada del SED constituirá un apoyo relevante para el logro de ese fin.

Como ya se indicó anteriormente, la NGP busca la eficiencia y eficacia en los servicios públicos, mejorando la calidad de los servicios. Para ello, el enfoque contiene una serie de propuestas, las cuales son: Reducción del tamaño del Estado, Descentralizar las organizaciones, Jerarquías aplanadas, Ruptura del monolitismo y especialización, Desburocratización y competencia, Desmantelación de la estructura estatutaria, Evaluación, Cambio de cultura y Clientelización (Oliás de Lima, Blanca, 2001).

A efecto de impulsar el desarrollo de la evaluación y del SED en ese gasto, la ASF<sup>29</sup> sugiere tomar en consideración los elementos siguientes:

Debe fortalecerse el proceso de rendición de cuentas de los recursos federales transferidos, lo que destacará la relevancia de la evaluación como herramienta fundamental para apoyar dicho proceso.

Una efectiva rendición de cuentas exigirá de las entidades federativas y municipios una gestión eficiente y resultados positivos respecto de los recursos federales transferidos, para lo cual será necesario realizar evaluaciones adecuadas que apoyen una mejor operación y manejo de dichos recursos. En ese sentido, es manifiesta la estrecha interacción entre la rendición de cuentas y la evaluación, por lo que el fortalecimiento de la primera, impulsará el desarrollo de esta última.

Es conveniente, asimismo, incorporar, de manera suficiente, en los mecanismos de asignación del Gasto Federalizado, elementos que incentiven la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. El estímulo de los resultados positivos en el proceso de distribución de los recursos coadyuvará a su gestión más eficiente por las entidades federativas y municipios, para lo cual la evaluación constituirá un apoyo significativo.

La consideración de la evaluación del desempeño por los gobiernos locales, como un tema prioritario en su agenda, puntualizado ya por el gobierno federal en el PND, impulsaría de manera destacada ese renglón; en tal sentido, resulta fundamental promover ante los mismos el carácter relevante del SED, así como su apoyo para el desarrollo de este sistema.

De acuerdo con lo anterior, es recomendable que los gobiernos estatales destinen recursos en sus presupuestos para impulsar esa estrategia. Asimismo, es conveniente que se fortalezcan las áreas y actividades vinculadas con la evaluación.

---

<sup>29</sup>[http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/EstudiosEspeciales/Doc%20SEDfinal\\_2701.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/EstudiosEspeciales/Doc%20SEDfinal_2701.pdf) . Consultada el 02.08.2014

Una mayor participación de las dependencias federales coordinadoras en la implementación y desarrollo del SED es necesaria, por lo que debe definirse e implementarse una estrategia para tal efecto, bajo la coordinación de la SHCP.

Para hacer viable el desarrollo del SED es necesario disponer del marco jurídico que lo sustente en el ámbito estatal y municipal, por lo cual es recomendable que las entidades federativas realicen un diagnóstico de la situación que observa su legislación en relación con los requerimientos de dicho sistema y, con base en él, efectúen las modificaciones normativas correspondientes. La asistencia y acompañamiento de la SHCP, y demás instancias federales participantes en esta estrategia es conveniente.

Con base en las adecuaciones del marco jurídico que sustenten el SED, los gobiernos locales deberán avanzar en la adopción e implementación de su metodología.

El fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades federativas y municipios es fundamental para una adecuada gestión de los fondos y programas; en tal sentido, deberán desarrollarse las acciones para dicho fin, sobre todo en el caso de los gobiernos municipales. En ese contexto, debe brindarse una atención especial al renglón de evaluación en donde las insuficiencias son significativas.

Con un carácter prioritario debe impulsarse el desarrollo de una cultura de la evaluación en los gobiernos locales, que trascienda su percepción actual de ser una actividad que atiende básicamente requerimientos normativos, a fin de que adquiera su verdadera dimensión y alcance, como herramienta fundamental para apoyar el logro de crecientes niveles de eficiencia en la gestión de los fondos y programas.

Es fundamental promover entre las entidades federativas y municipios la relevancia del cumplimiento de la entrega de los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos, así como de sus Indicadores de Desempeño, con una calidad adecuada de la información que se reporta, ya que constituye la principal fuente de información en relación con el Gasto Federalizado.

Lo anterior debe acompañarse, asimismo, con una estrategia fortalecida de asistencia y capacitación, en la que participen de manera relevante las áreas correspondientes de los gobiernos de los estados; se deberá dar un énfasis especial a las acciones correspondientes a los municipios.

Con ese mismo objetivo, es conveniente que se eficiente el proceso de revisión de los informes trimestrales por parte de las instancias correspondientes del gobierno del estado, antes de enviarlos a la SHCP, sobre todo de los correspondientes a los fondos municipales.

Impulsar y apoyar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental resulta también estratégico para avanzar en el desarrollo de la evaluación y del SED, ya que ello permitirá generar información sustantiva para evaluar los recursos federales transferidos. En tal sentido, es fundamental, en la perspectiva de este objetivo, apoyar las acciones correspondientes con especial énfasis en los municipios.

Fortalecer la estrategia de asesoría y capacitación que lleva a cabo la SHCP, para lograr una mayor participación de los funcionarios de los gobiernos estatales en el apoyo de sus instancias ejecutoras y de los municipios.

Definir en términos operativos los conceptos de congruencia y calidad, respecto de la información reportada en el Sistema de Formato Único, a fin de homologar los criterios para el registro y revisión de la misma. En general, es conveniente que la SHCP precise con los elementos suficientes aquellos criterios que lo ameriten.

Formular lineamientos para evaluar los fondos y programas del Gasto Federalizado, similares a los programas presupuestarios federales, adecuados a las particularidades de esos recursos y que consideren las capacidades institucionales de los gobiernos locales, sobre todo de los municipios.

Difundir la información sobre el estado que observa la evaluación y el SED en el Gasto Federalizado, en especial a las instancias federales y locales correspondientes, a efecto de lograr su sensibilización y obtener su apoyo para fortalecer este tema en la gestión de los recursos federales transferidos.

Desde las preocupaciones más estrictamente instrumentales, se han planteado procesos modernizadores diversos. Estos procesos, a su vez, han sido analizados y etiquetados como la reinención del gobierno (Osborne y Gaebler, 1994), el paradigma postburocrático (Barzelay, 1992) o la nueva gestión pública (Hood, 1994). Cada una de estas etiquetas representa una descripción y una interpretación de las principales líneas de la modernización administrativa; al tiempo que incorpora –consciente o inconscientemente– una estrategia discursiva, un mensaje que condiciona la forma de entender y de pensar la realidad administrativa.

Esta estrategia discursiva, tal como reconoce Pollitt (1993), ha convertido la modernización administrativa (que él etiqueta como gerencialismo) en una ideología; en un conjunto de valores y de prácticas que asumen que a través de una mejora en la gestión (objetivo instrumental que se convierte en finalista) resolveremos los problemas socioeconómicos de fondo (objetivo finalista que se convierte en consecuencia indirecta). La llamada modernización administrativa se convierte así en una ideología que concede una especie de rol apocalíptico a la gestión: mejorar la gestión es básico, ya que sus efectos se multiplicarán y alcanzarán otros ámbitos sustantivos. Unos ámbitos en los que no es necesario hacer gran cosa, simplemente esperar que aparezcan los efectos de la mejora gerencial (Clarke y Newman, 1997).

La modernización gerencial se articula a través de un discurso simple, basado en blancos y negros, en la oposición entre un pasado indeseable y un futuro lleno de esperanzas. Un argumento que critica a la administración del estado del bienestar y que ofrece una alternativa feliz, pero que en ningún caso justifica ni las críticas ni las alternativas ni las estrategias para alcanzarlas. Las propias palabras –peyorativas o esperanzadas– se convierten en el argumento.

Según el Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, Gobernanza es un concepto post gubernamental de gobernar<sup>30</sup>. Esta idea parte de la distinción entre el gobernar del gobierno y el gobernar con capacidad directiva, el antecedente de tal distinción está en la crisis fiscal y política con sus consecuencias económicas y sociales, la oportunidad de problematizar la identificación entre la actividad del gobierno (la que realiza el gobierno para fines de dirección de la sociedad) y la actividad de gobierno o actividad directiva de la sociedad, lleva a distinguir conceptualmente entre el actuar del gobierno y la actividad de gobernar, es decir, la dirección de la sociedad es o puede ser un proceso diverso a las acciones que realiza el gobierno y sus burocracias.

---

<sup>30</sup> Aguilar, Luis Fernando. **Apuntes de la clase Gobernanza y Nueva Gestión Pública II**. Doctorado en Gobierno y Administración Pública 2012. Fundación José Ortega y Gasset. Madrid.

En consecuencia, se plantearon las condiciones que hacen posible que el gobernar del gobierno sea una actividad con eficacia directiva y, más a fondo, las condiciones de posibilidad directiva se encuentran sólo al interior del gobierno, en el ámbito de los poderes, recursos y actividades que posee, o si para conducir a la sociedad hacia futuros de valía se requieren además las capacidades y actividades de la sociedad económica y civil. Esta nueva situación de dirección de la sociedad ocasionó en el gobierno y en las relaciones entre éste y la sociedad distintas respuestas. Con esta problematización del gobierno apareció la Gobernanza denotando una actividad de gobernar, directiva, que es diferente al gobierno como sujeto–institución pública y diferente a la mera acción de gobernar del gobierno que, no por ser la acción de un sujeto de autoridad políticamente legítimo, es sin más por sus resultados una actividad directiva o una actividad directiva eficiente y puede en cambio producir decisiones erróneas que ocasionan daños y costos (incluidos los costos de oportunidad).

En esta trayectoria el proceso de gobernar “supone” resuelta la cuestión relativa a la calidad del gobernante, la legitimidad de su cargo y la legalidad de su actuación. Este paso es relevante, porque al problematizar cognoscitivamente el proceso de gobernar los defectos graves o problemas críticos de gobierno no es imputable a la irregularidad institucional del gobernante y a su descalificación social como autoridad pública, sino a su actividad misma o pauta de gobernar.

## REFERENCIAS

- Aguilar, Luis Fernando. Apuntes de la clase Gobernanza y Nueva Gestión Pública II. Doctorado en Gobierno y Administración Pública 2012. Fundación José Ortega y Gasset. Madrid.
- Figueroa Neri, Aimée. Cuenta pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior. México: Universidad de Guadalajara, 2005.
- Figueroa Neri, Aimée .La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior.
- Asociación nacional de organismos de fiscalización superior y control gubernamental  
<http://www.asofis.org.mx/>  
Fecha de consulta 27 de julio de 2014.
- Comisión Nacional Hacendaria, 2004. (CNH)  
<http://www.indetec.gob.mx/cnh/>  
Fecha de consulta 26 de julio de 2014.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Última Reforma DOF 07-07-2014.  
<http://www.asf.gob.mx/Trans/Obliga/CPEUM240809.pdf>  
Fecha de consulta 26 de julio de 2014.
- Gaceta Electrónica. Auditoría Superior de la Federación.  
Año 6, Número 17. Junio 2014.
- Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.  
CONEVAL  
<http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/normatividad/matriz.es.do;jsessionid=124B3F3CFDB87964020112C488A6BDBC>  
Fecha de consulta 31 de julio de 2014.
- Ley de Coordinación Fiscal.  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>  
Fecha de consulta 30 de julio de 2014.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.  
Martes 29 de julio de 2014.  
<http://www.asf.gob.mx/Trans/Obliga/ley.pdf>  
Fecha de consulta 26 de julio de 2014.

- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>  
Fecha de consulta 29 de julio de 2014.
- Ley de Planeación  
<http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/marcojuridico/leydeplaneacion.pdf>  
Fecha de consulta 24 de mayo de 2014.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Civil Service Legislation Contents Checklist*, SIGMA papers, 5. París, 1996.
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)  
<http://www.olacefs.net/?cat=0>  
Fecha de consulta 27 de julio de 2014.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)  
[http://www.intosai.org/es/portal/about\\_us/](http://www.intosai.org/es/portal/about_us/)  
Fecha de consulta 12 de agosto de 2014.
- Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.  
<http://www.asf.gob.mx/trans/obliga/Reglamen.pdf>  
Fecha de consulta 27 de julio de 2014.
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público  
[http://www.conae.gob.mx/work/sites/CONAE/resources/LocalContent/2548/4/Regla\\_Ley\\_Presupuesto\\_Contabilidad.pdf](http://www.conae.gob.mx/work/sites/CONAE/resources/LocalContent/2548/4/Regla_Ley_Presupuesto_Contabilidad.pdf)  
Fecha de consulta 29 de julio de 2014.
- Salcedo, Aquino Roberto.2009. "La evaluación en el desempeño de la función pública contemporánea".XIV Congreso Internacional del Comité Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador de Bahía, Brasil. 27 al 30 de octubre de 2009.
- Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C. *Clásicos de la administración pública*, Fondo de Cultura Económica,Nuevas lecturas de política y gobierno, México, 1999.
- Simmel, George y Wolff, Kurt, *The Sociology of George Simmel*, Free Press, New York, 1964.
- Olías de Lima, Blanca; "La Nueva Gestión Pública"; Prentice Hall, 2001  
Organización de Cooperación y Desarrollo Económico "El Gobierno del futuro", Colección: Estudios, Serie: Administración general, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid 2003.