



PbR
Presupuesto basado
en Resultados

HACIENDA

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



Créditos

Rogelio Ramírez de la O • Secretario de Hacienda y Crédito Público

Juan Pablo De Botton Falcón • Subsecretario de Egresos

Jaime Adrián Zambrano Mátar • Titular de la Unidad de Evaluación del Desempeño

Coordinación del Diplomado:

Lorena Caballero López

Responsables de contenidos:

Carlos Cruz González

Elio César Flores Carrera

Ana Patricia Cruz Espinosa

Diseño gráfico y audiovisual:

Alicia Isabel Gómez Reyes

Claudia Liliana Domínguez González

Staff de apoyo:

Julio César Alemán Sánchez

Módulo 3.

Herramientas para la consolidación del PbR-SED en México



Índice

Lección 11. Avances y retos del PbR-SED en México.....	5
11.1. El Ciclo Presupuestario	6
11.2. El sistema de Evaluación del Desempeño.....	17
11.3 Transparencia en el ejercicio del gasto público	34
Conclusión	44
Referencias.....	45

HACIENDA
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



Lección 11. Avances y retos del PbR-SED en México

Tal como estudiamos en las pasadas Lecciones, el **Presupuesto basado en Resultados** es consecuencia de la implementación de herramientas metodológicas que permiten la incorporación continua de información al proceso presupuestario, que permite hacer consideraciones sobre los resultados de ejercicios anteriores por medio de indicadores de desempeño y el establecimiento de objetivos y metas para que, con base en los resultados, se definan los montos de gasto público a asignar.

Al implementar el PbR, se busca evitar **la inercia incremental en el proceso de asignación presupuestaria**, tomando en consideración si los resultados son los esperados. Aunado a ello, se busca identificar la **contribución de cada Programa en la obtención de los objetivos superiores de planeación**, así como su repercusión en el bienestar de la población.

Por su parte, el **Sistema de Evaluación del Desempeño** es el elemento central del funcionamiento del PbR, pues se compone por un conjunto de procesos mediante los cuales se realiza el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y los programas, para contribuir a la consecución de los objetivos. De esta manera, el PbR y el SED son los mecanismos que brindan la información necesaria para valorar objetivamente y mejorar continuamente el desempeño de las políticas públicas, los programas presupuestarios y las instituciones, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población.

En esta lección estudiaremos la importancia del proceso de presupuestación en México y la aportación del PbR y el SED para mejorar el gasto público. Como vimos previamente, el documento donde se establece la forma como se gastarán los recursos públicos en determinado ciclo fiscal es conocido como el **Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)**. Este documento es muy importante porque en él se establecen las consideraciones económicas y fiscales para determinado año. Estas consideraciones



incluyen la descripción del monto y destino de los recursos públicos que se le otorgarán al Gobierno Federal, así como a las entidades federativas y municipios. En otras palabras, en el **PEF** se establece la distribución del dinero público para el año siguiente a su aprobación. Es relevante conocer la forma en cómo se lleva a cabo el ejercicio del gasto público porque esto puede ayudar a que los recursos públicos sean utilizados con mayor eficiencia y eficacia.

11.1. El Ciclo Presupuestario

Retomando lo estudiado en el primer Módulo del Diplomado, el monto total del presupuesto que la federación ejerce, recibe el nombre de **Gasto Neto Total** y se establece en el **Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)**. En el PEF se presenta el presupuesto destinado al funcionamiento del gobierno, el fomento de la actividad económica y la realización de programas y proyectos que a su vez entregarán bienes y servicios a la sociedad para mejorar sus condiciones de vida. **PÚBLICO**

Actualmente, el PEF se elabora considerando elementos provenientes de la **Nueva Gestión Pública (NGP)** como un modelo organizacional enfocado a la consolidación de una administración pública mucho más **eficiente y eficaz**. Entre las herramientas que contempla la NGP, se encuentran la Gestión para Resultados (GpR) y el Presupuesto basado en Resultados (PbR). Ambas estrategias hacen énfasis en la importancia del logro de objetivos y resultados que reflejen impactos positivos, más que en los procesos o actividades para conseguirlos.



PbR Presupuesto basado en Resultados

Con base en el enfoque a resultados que promueven estas herramientas, se vuelve fundamental la asignación del gasto público mediante rigurosos procedimientos que van desde el análisis e identificación de prioridades partiendo de la **planeación nacional del desarrollo**, hasta el diseño de mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan valorar el cumplimiento de objetivos. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), **el gasto público que es integrado en el PEF debe cumplir ciertas características**, mismas que se describen en la siguiente figura.

Figura 11.1 Características del gasto público



| Fuente: Elaboración propia SHCP-UED, con base en la CPEUM.

Figura 11.2 Etapas del Ciclo Presupuestario



| Fuente: Elaboración propia SHCP-UED.

Así, para la elaboración del PEF se toman en cuenta una diversidad de etapas que dotan de mayor solidez y certidumbre a las acciones gubernamentales. Estas etapas se integran



para formar el **Ciclo Presupuestario**, el cual se encuentra conformado por **siete etapas** que se ilustran en la Figura 11.2. A lo largo del Ciclo Presupuestario, se expresan las decisiones en materia de política económica, política pública y se consolidan las prioridades nacionales, buscando en todo momento la distribución y canalización de recursos federales de manera congruente y con base en objetivos determinados por las diferentes instancias gubernamentales.

1. Planeación

En esta etapa se busca que los recursos asignados contribuyan a alcanzar los **grandes objetivos nacionales** reflejados en el **Plan Nacional de Desarrollo**, es decir, una visión de país en el largo plazo. Es fundamental que la planeación orientada a resultados sea **estratégica, operativa y participativa** partiendo de una visión clara de los objetivos a corto, mediano y largo plazo (García R. y García M, 2010: 23)



Al realizar la planeación se debe considerar tanto el panorama económico nacional como el internacional, lo cual permitirá diseñar las estrategias adecuadas, así como plantear los posibles riesgos para la estabilidad y crecimiento económicos, como los precios del barril de petróleo, el tipo de cambio del dólar, la inflación, la tasa de interés internacional y el crecimiento de la economía de otros países.

2. Programación

Es la etapa en la que se **definen los Programas presupuestarios** que tendrán a cargo las dependencias y entidades, así como los **recursos necesarios** para cumplir sus objetivos. Para lograr lo anterior, es necesario partir de los fundamentos normativos, empezando por la CPEUM, específicamente con los artículos 74° y 134°.

El artículo 74° establece las **facultades exclusivas de la Cámara de Diputados** en la aprobación, previo examen, discusión y en su caso, modificación del **Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF)** enviado por el Ejecutivo Federal una vez que son aprobadas las contribuciones para cubrirlo.



Asimismo, establece que el Ejecutivo Federal deberá elaborar tanto la **Iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación (ILIF)**, documento que responde a la pregunta ¿Cuánto dinero es necesario recaudar?, como el **Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación**, el cual responde a la pregunta ¿Cómo se propone distribuir estos recursos? Ambos documentos constituyen el **Paquete Económico** que debe ser

El Ejecutivo Federal, en el año que inicie su cargo, puede hacer llegar la ILIF y el PPEF a la Cámara de Diputados, a más tardar el **15 del mes de noviembre**, esto de acuerdo con el art. 74, fracción IV de la CPEUM. Una vez aprobada la LIF y el PEF, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar 20 días naturales después de su aprobación.

enviado a más tardar el día **8 de septiembre** al **Congreso de la Unión** para su revisión y aprobación por la Cámara de Diputados, la cual, para hacerlo, tiene como fecha límite el día **15 de noviembre**, concluyendo así, la etapa de programación. Por su parte, el artículo 134° hace referencia, en general, a que los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con **eficiencia, eficacia, economía, transparencia** y **honradez** para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

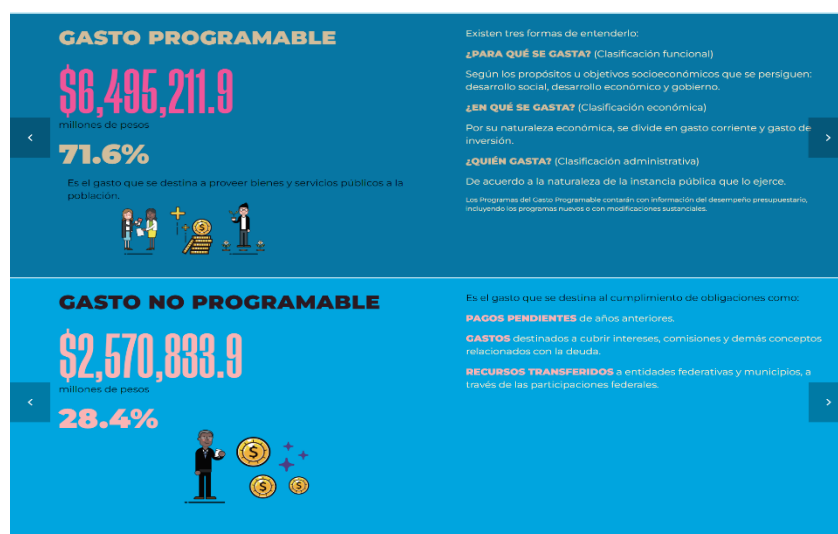
Es importante destacar que, tanto la **Ley de Ingresos de la Federación** como el **Presupuesto de Egresos de la Federación** no son simples procedimientos administrativos para dotar al Estado de recursos, sino que son el resultado de un largo proceso de discusión y análisis que ya se revisó en la Lección 4 del Diplomado. Este documento servirá como referencia obligatoria para el diseño e implementación de los cursos de acción que mejoren las condiciones de la población.

3. Presupuestación



Debido a la gran diversidad de bienes y servicios que el Estado debe entregar, es importante mantener un orden en la asignación de recursos. La forma de organizar la asignación de recursos en México es a través de los **Programas presupuestarios**, con los que se **distribuye de forma representativa y homogénea los recursos** de los programas federales y del gasto que se destina a entidades federativas y municipios para el cumplimiento de sus objetivos y metas; y para realizar los pagos pendientes de años anteriores (ADEFAS)¹ y de la deuda pública. En la siguiente figura se presenta la distribución del gasto público de acuerdo con el **PEF 2024**.

Figura 11.3 Distribución del gasto público para 2024



1 Fuente: Portal de Transparencia Presupuestaria (2024)

La presupuestación por programas es útil porque proporciona información precisa la cual facilita las tareas de seguimiento y evaluación, a fin de analizar su continuidad en el tiempo; o bien para identificar la necesidad de modificarlos. Esto abre la posibilidad de influir en el desempeño de las dependencias y entidades para promover una mejora en la **eficiencia y eficacia en el ejercicio del gasto gubernamental**. Finalmente, no hay que perder de vista que los Programas presupuestarios se estructuran a partir de

¹ Los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) tienen por objeto hacer frente a los compromisos pendientes de pago de los Ramos de la Administración Pública Federal, que hayan sido devengados y debidamente contabilizados al 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior a este presupuesto, incluidos los compromisos devengados derivados del cumplimiento de disposiciones legales fiscales y presupuestarias.



problemáticas o necesidades sociales, pues la mejora en el bienestar y calidad de vida de la sociedad es una de las razones de ser de la actividad gubernamental.

Como se mencionó previamente, a través del PEF se da a conocer quién ejerce los recursos públicos, en qué y cómo los gasta. Permite describir la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos federales, de organismos autónomos además de las transferencias a



entidades federativas y municipios. De manera más específica, a partir de las diversas clasificaciones del gasto público, esto es, la administrativa, la funcional y programática, así como la económica, es posible conocer a detalle el ejercicio de dichos recursos.

4. Ejercicio y control

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Una vez que la Cámara de Diputados aprobó el PEF, corresponde a los **ejecutores del gasto** ejercer los recursos asignados **conforme al calendario** determinado para ello durante el ejercicio fiscal. Cabe mencionar que este ejercicio se debe llevar a cabo en congruencia con la planeación realizada en los primeros meses del año anterior siguiendo la lógica que alinea sus acciones a los objetivos nacionales. Por otro lado, el control hace referencia a que el gasto no se debe ejercer arbitrariamente, sino enfocado al logro de resultados y de forma eficiente (SHCP, 2024).

Un importante instrumento de control y rendición de cuentas son los **Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas y la Deuda Pública** los cuales son entregados por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de forma trimestral. Estos son documentos que dan a conocer los avances sobre la **situación económica, ingresos, egresos y finanzas públicas del país**. En los Informes Trimestrales se puede encontrar información sobre los



ingresos obtenidos y cómo se gastan. Adicionalmente también se puede encontrar información sobre los resultados y avances de los Pp.

5. Seguimiento

En esta etapa se genera información necesaria sobre el **avance en las metas de los**

Figura 11.4 Ejercicio y control del gasto público



| Fuente: Elaboración propia SHCP-UED, con base en el PPEF 2024.

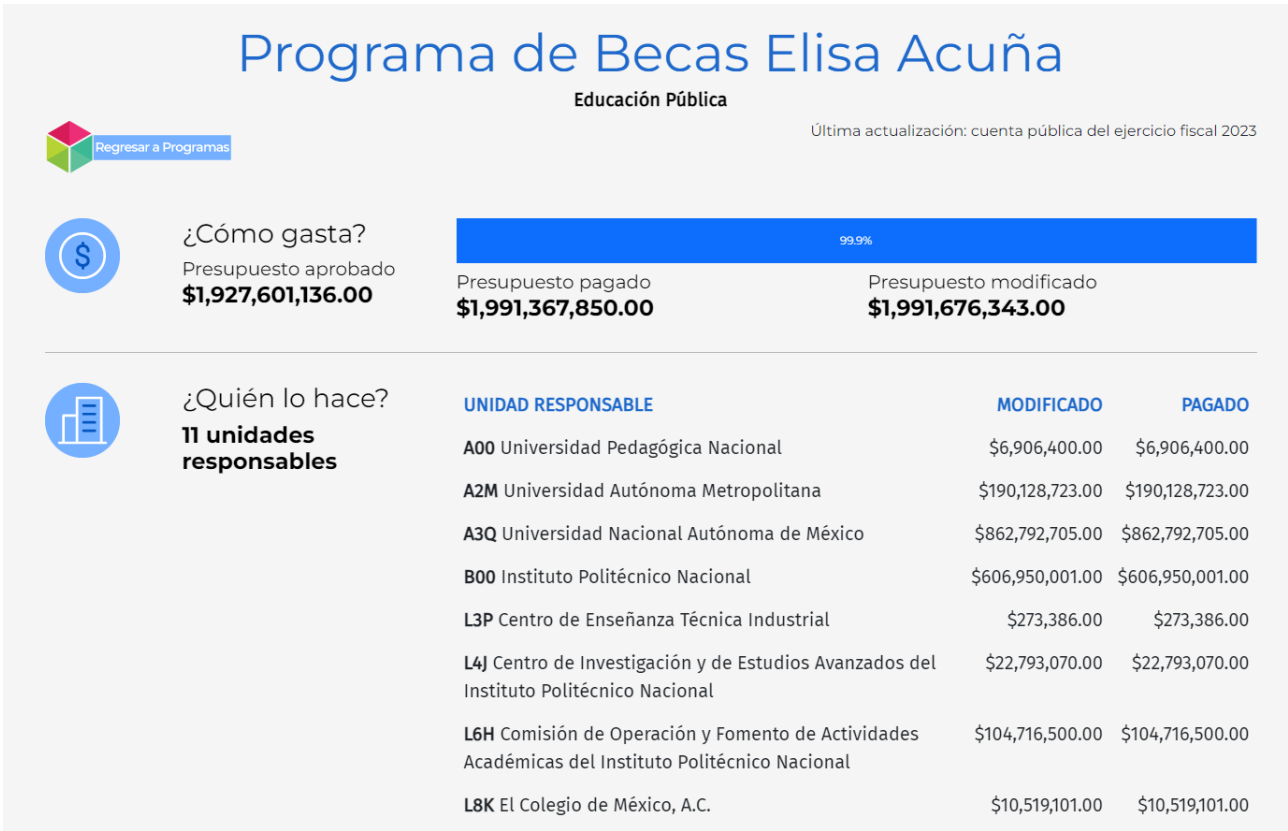
indicadores y sobre el ejercicio de los recursos asignados a los programas (SHCP, 2024). El objetivo durante el seguimiento es generar información de calidad que permita conocer si las estrategias que se están implementando son las adecuadas y además brindar un mayor soporte al proceso de toma de decisiones.

Es en esta etapa del ciclo presupuestario que surge el **concepto del SED**. Este, como se revisó en la lección 6, es el **conjunto de elementos metodológicos** que permiten realizar una **valoración objetiva del desempeño de los programas**, con base en indicadores estructurados en **Instrumentos de Seguimiento del Desempeño (ISD)** que permiten conocer el impacto de los Programas y de los proyectos. Concretamente en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), se plasma el Pp en sus diferentes niveles permitiendo valorar el cumplimiento de los objetivos planteados con base en indicadores. La información del desempeño que brindan las actividades de seguimiento permite tener



mejores elementos para la toma de decisiones. Adicionalmente, debe mencionarse que la información de la MIR y sus indicadores representa la base para la realización de las evaluaciones del desempeño, contribuyendo así a la rendición de cuentas.

Figura 11.5 Ejemplo de información generada en la etapa de Seguimiento



Fuente: Portal de Transparencia Presupuestaria (2024).

6. Evaluación

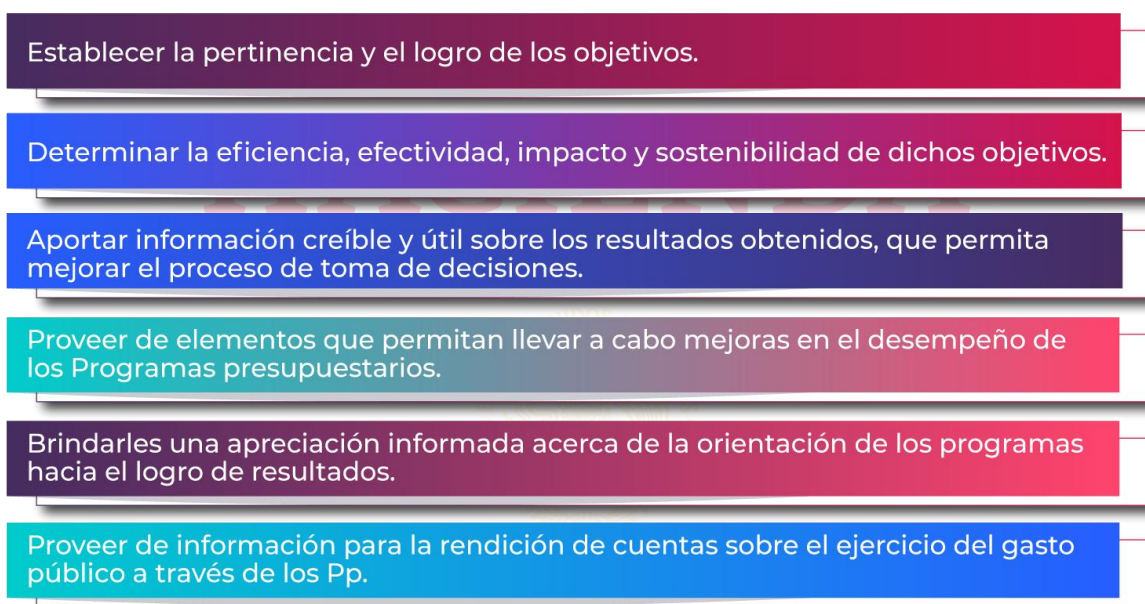
La evaluación es el **análisis sistemático y objetivo de las políticas públicas y los programas, con el fin de determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad**. Con la finalidad de que las evaluaciones sean objetivas y sus resultados imparciales, éstas las realizan evaluadores externos expertos en la materia. Para que los hallazgos de las



evaluaciones incidan en la mejora de los Pp, las instituciones públicas establecen compromisos a través de los **Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM)**.

Los ASM son los **hallazgos, debilidades, oportunidades** y **amenazas** identificados por el evaluador externo, las cuales pueden ser atendidas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Las evaluaciones externas son un compromiso que deben atender los ejecutores del gasto. Pero más que un compromiso, son un insumo fundamental para mejorar sus Pp. En la Figura 11.6 se presentan las principales contribuciones de la evaluación a la mejora de las políticas y programas públicos.

Figura 11.6 Contribuciones de la evaluación

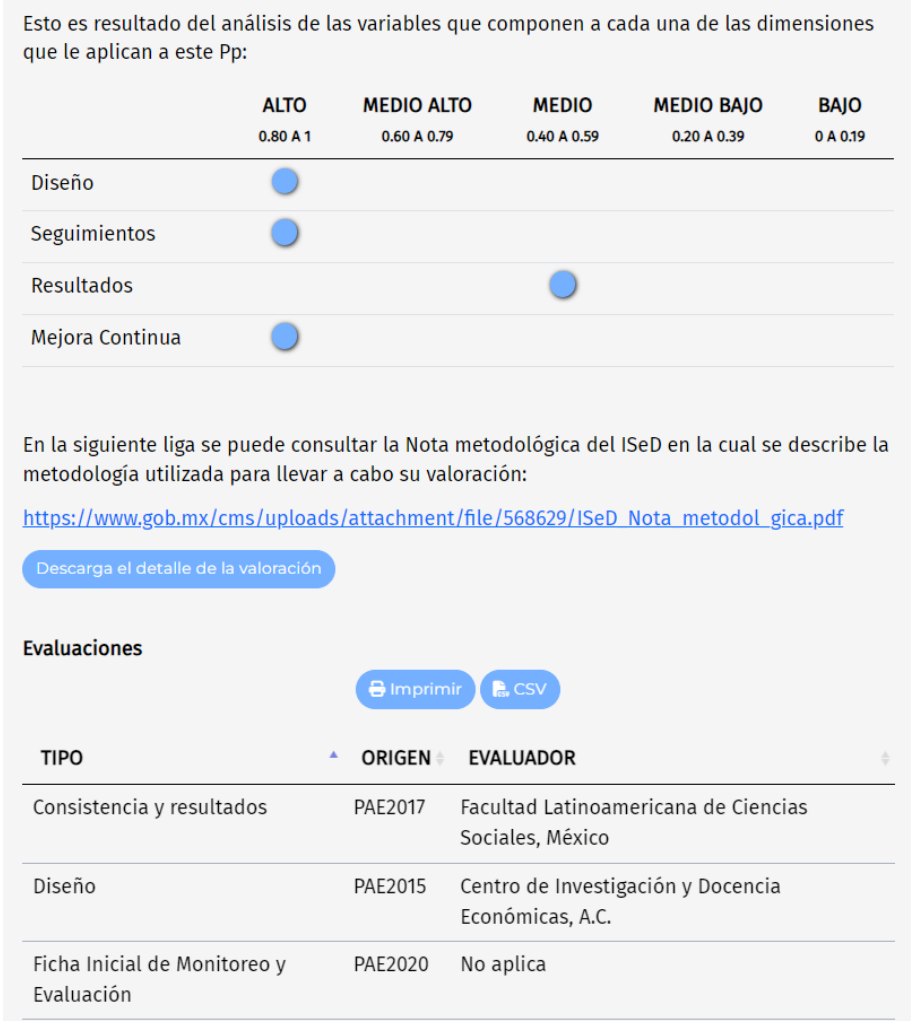


■ Fuente: Elaboración propia SHCP-UED.

La realización de las evaluaciones tiene como fin el generar un mayor y mejor impacto en cuestiones como el desarrollo económico o la calidad de vida de los habitantes del país. Sin embargo, la **rendición de cuentas** también puede observarse como el inicio de un nuevo ciclo, en el que, con base en toda la información adquirida acerca del desempeño del gobierno, pueden establecerse nuevos Pp o reconsiderar los actuales cursos de acción, lo cual implica una tendencia hacia la mejora continua en el ejercicio del gasto público. A continuación, se presenta un ejemplo de información generada en la etapa de evaluación.



Figura 11.7 Ejemplo de información generada en la etapa de evaluación



Fuente: Portal de Transparencia Presupuestaria (2024).

En esta figura se puede consultar la valoración del Programa de acuerdo con el Índice de Seguimiento al Desempeño (ISeD). En este caso, se puede observar que en 2024 el Programa obtuvo una valoración media destacando niveles altos en su diseño, seguimiento y mejora continua, con un desempeño medio en los resultados alcanzados.



7. Rendición de Cuentas

El hecho de que los **gobiernos informen a la sociedad sobre sus actos**, entre los que se encuentra, el ejercicio del gasto público y que además se hagan responsables de dichas acciones es una etapa necesaria, pero no única para el desarrollo de acciones más eficaces y eficientes que resuelvan con éxito la diversidad de problemáticas sociales. Así, la **rendición de cuentas**, en conjunto con la **transparencia**, se suma a las estrategias para elevar la calidad de los gobiernos.

La transparencia y la rendición de cuentas se encuentran asociadas, pero siendo complementarias, tienen un alcance distinto. Por un lado, la **transparencia**, hace referencia al suministro de información sobre la actividad gubernamental en los diferentes medios disponibles bajo los criterios de accesibilidad, integralidad, gratuidad, no discriminación, oportunidad, etc. Hasta ahí llega la transparencia. Por otra parte, la **rendición de cuentas** implica que los servidores públicos den cuenta de sus acciones a la sociedad, sometiéndose así al escrutinio público y asumir sanciones en caso de que sea necesario. La Figura 11.8 señala tres conceptos clave de la rendición de cuentas, entre los cuales, como puede verse, se encuentra la propia transparencia.

Figura 11.8 La Rendición de Cuentas



Fuente: Elaboración propia SHCP-UED, con base Hudson, Alan y Govnet (2009).



De esta manera, se puede asumir a la **transparencia** como un **componente esencial para la rendición de cuentas**. Esta última, se compone de dos dimensiones: la informativa y la argumentativa. La primera refiere a los hechos y la segunda a las razones. En ese sentido, involucra el derecho a recibir información y la correspondiente obligación de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica la posibilidad de recibir una explicación y el deber de justificar el ejercicio de poder (Schedler, 2015: 13), en donde claramente destaca el ejercicio de recursos públicos. Con base en esta apertura gubernamental, se busca contrarrestar las prácticas de corrupción y la toma de decisiones unilaterales u opacas, cuestiones que no favorecen o procuran el interés general. La sociedad no solamente tiene el poder para saber qué hacen los gobiernos sino también para obligar a que expliquen las decisiones que toman.

A pesar de que el PbR se encuentra presente a lo largo del ciclo presupuestario, en el siguiente tema se hará énfasis en la utilidad de este modelo para la generación de valor público.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

11.2. El sistema de Evaluación del Desempeño

A más de 15 años de su adopción, el PbR en México constituye un elemento fundamental de medición de desempeño del quehacer público ya que, por medio de este, los Pp cuentan con **indicadores que miden el avance en las metas y objetivos** que buscan alcanzar. Asimismo, es una fuente de información y datos que permite hacer comparaciones entre lo observado y lo esperado. Por tanto, los avances en el PbR resultan indispensables para considerar el logro de los objetivos, usando las distintas herramientas y prácticas relacionadas con planeación estratégica y la estructura programática del presupuesto con base en Pp.

El PbR en particular es el componente de la GpR que permite **apoyar las decisiones presupuestarias** ya que genera información de forma sistemática sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos. La consolidación del PbR en México tiene la finalidad de **fortalecer las políticas, programas públicos y desempeño institucional** con el fin de mejorar la asignación de recursos y garantizar buenos resultados en el ejercicio del gasto público. Para ello, busca medir el volumen y la calidad de los bienes y servicios públicos



con el propósito de contar con mejores elementos para determinar la asignación de recursos hacia aquellos programas que sean pertinentes y estratégicos, sobre todo, considerando aquellos que generen un mayor impacto en la sociedad.

Siguiendo el planteamiento inicial de la GpR, donde destaca la importancia de los resultados e impacto en la población, el PbR busca la asignación eficiente de los recursos públicos de acuerdo con el desempeño de los programas presupuestarios. Para consolidar esta herramienta, se requiere de una cuidadosa planeación, objetivos bien definidos y métodos de medición con base en indicadores, los cuales permitirán evaluar los resultados de los Pp. En la Figura 11.9 se presentan los objetivos del PbR en la administración pública.

Figura 11.9 Objetivos del PbR en la administración pública

El PbR en la Administración Pública

- Establecer claramente los objetivos y resultados esperados y alcanzados de los programas y del presupuesto aplicado a ellos.
- Medir y evaluar los resultados del logro de los objetivos, con base en indicadores y se considere en las decisiones presupuestarias.
- Dar seguimiento a los avances alcanzados y evaluar los resultados, para implementar las medidas de mejora oportunamente.
- Rendir cuentas y mejorar la transparencia ante el Poder Legislativo, la sociedad, los ciudadanos y los contribuyentes.

| Fuente: Elaboración propia SHCP-UED.

La **reforma al Artículo 134 de la CPEUM**, fortaleció la misión de alcanzar un Presupuesto basado en Resultados, al establecer que no solo la Federación, sino también las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (DTCDMX) tienen el compromiso de administrar los recursos públicos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Asimismo, en esta reforma se establecieron los parámetros generales para la evaluación del ejercicio de los recursos, pieza fundamental para el establecimiento del PbR y del sistema integral de la GpR.

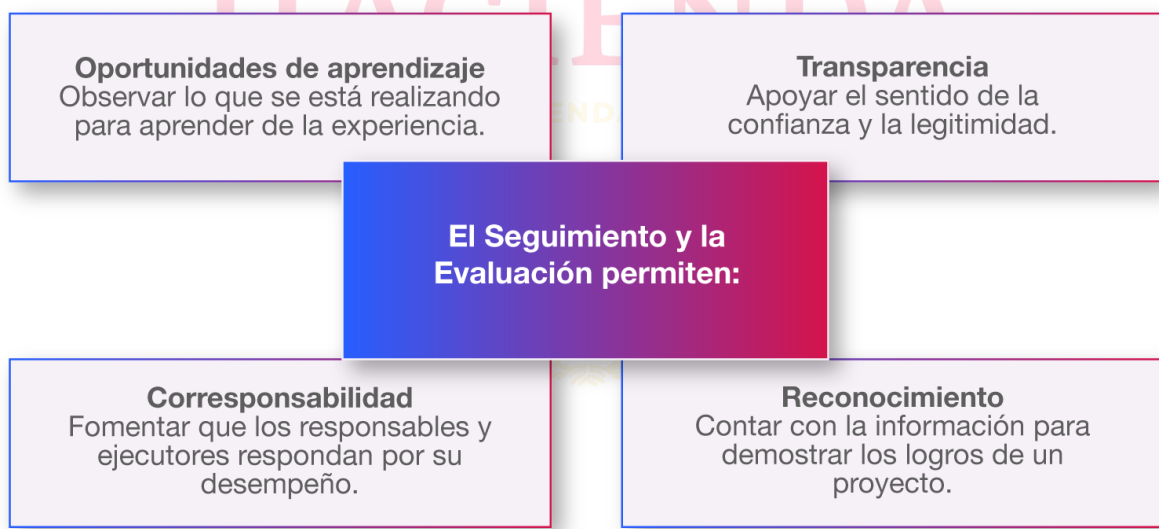
Debe **quedar claro que el PbR no puede implementarse de manera aislada**, sino que necesita de un conjunto de elementos que lo hacen posible, entre los que destacan la planeación, el seguimiento o monitoreo y la evaluación, porque a partir de dichas



herramientas es posible conocer los resultados e impacto de las políticas y los Programas presupuestarios.

La información generada por el PbR la podemos englobar en dos categorías, la **derivada del seguimiento y la generada en el proceso de evaluación**. Ambas permiten contar con información de calidad para conocer el desempeño, resultados e impacto de las acciones que realiza el gobierno con los recursos públicos. En función de la información obtenida, se pueden reorientar cursos de acción o aplicar medidas correctivas para lograr los objetivos de determinado programa. Debe aclararse que ambas actividades consumen recursos, pero de llevarse a cabo correctamente, presentan beneficios a corto, mediano y largo plazo. Las principales contribuciones del seguimiento y la evaluación se presentan en la Figura 11.10.

Figura 11.10 Principales contribuciones del seguimiento y la evaluación



Fuente: Elaboración propia SHCP-UED, con base en Ortigón, Pacheco y Prieto (2005).

Diferencias entre el seguimiento y la evaluación

Es importante mencionar que el seguimiento y la evaluación contribuyen por igual al logro de estos objetivos. Sin embargo, **poseen significados y características muy particulares** que nos pueden ayudar a hacer una distinción entre ambas. En la Figura 11.11 se contrastan las diferencias entre ambos conceptos enfatizando en la forma como contribuyen al SED en México.



Figura 11.11 Características principales de los mecanismos de seguimiento y evaluación

Seguimiento o monitoreo	Evaluación
<p>Se realiza continuamente y paralelamente a la ejecución de la política pública.</p> <p>Informa sobre el avance en el cumplimiento.</p> <p>Se realiza como parte de la operación de la política pública.</p> <p>La información es usada para hacer ajustes (acciones correctivas) en la operación del programa.</p>	<p>Se realiza en momentos específicos en la intervención: ex ante, durante y ex post.</p> <p>Informa sobre los efectos y los impactos.</p> <p>Examina la pertinencia de las intervenciones públicas.</p> <p>Usualmente, el agente evaluador es externo a la organización.</p> <p>La información se usa para la rendición de cuentas, retroalimentación de resultados y para la gestión estratégica.</p>

Fuente: Elaboración propia SHCP-UED.

El **seguimiento o monitoreo** es una actividad cotidiana que se realiza día a día para conocer el desempeño de la política o programa durante su ejecución. Por su parte, **la evaluación**, si bien puede realizarse ex ante, durante y ex post, es una estrategia integrada que brinda información sobre la pertinencia de las intervenciones públicas respecto de la necesidad o problema público a atender, su efectividad al analizar los resultados planeados, los logrados y los no logrados, con la finalidad de implementar mejoras en los programas o proyectos, así como para rendir cuentas a la ciudadanía.

Además de permitir la recopilación de información valiosa sobre cada uno de los programas que son financiados con el gasto público y con base en ello decidir sobre su permanencia o reestructuración, las actividades de seguimiento y evaluación también fomentan una mayor transparencia y rendición de cuentas. Con el fortalecimiento de una sociedad civil organizada, la posibilidad de advertir sobre focos rojos o áreas de mejora en el gasto público aumenta considerablemente. **En el marco de la GpR y PbR, el seguimiento y la evaluación son imprescindibles.**

Tanto el seguimiento como la evaluación son **herramientas complementarias** entre sí, requieren de un adecuado proceso de planeación, en el que se identifiquen una serie de



elementos, desde los responsables de llevar a cabo determinado proyecto, los objetivos a corto, mediano y largo plazo, así como su forma de medición, entre otros. Para que el seguimiento o monitoreo y la evaluación tengan el éxito esperado, se debe conocer previamente qué es lo que se quiere lograr y cómo realizarlo.

La evaluación del desempeño

Para poder implementar una GpR, la lógica del PbR y propiciar la transparencia y rendición de cuentas, se requiere **información sistematizada y confiable**. A partir de esta necesidad se ha fomentado el diseño e implementación de herramientas metodológicas e informáticas que permiten integrar la información sobre los Pp y su desempeño. Para tales fines, se implementó el **SED**. Con base en el **artículo 2º, fracción LI de la LFPRH**, el SED se define 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 metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.”

Asimismo, la **obligatoriedad del SED en el proceso de programación y presupuestación** quedó reflejado en la fracción III del artículo 25 de dicha Ley, misma que establece que la programación y presupuestación anual del gasto público, se realizará con apoyo en los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal, y con base, entre otras cosas, en:

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

A la par que se estudia el tema de la evaluación, es imprescindible no pasar por alto el significado de las demás **etapas del ciclo presupuestario**, a decir, la planeación, la programación y la presupuestación ya que, sin claridad suficiente en los objetivos a



alcanzar, la evaluación se vuelve un ejercicio irrelevante en tanto no existen parámetros que ayuden a definir cuando una situación mejora o no. Por ello, también se han revisado, en este módulo, algunos de los acontecimientos más importantes sobre dichas etapas, a fin de contextualizar con mayor precisión el desarrollo de la evaluación de la acción gubernamental.

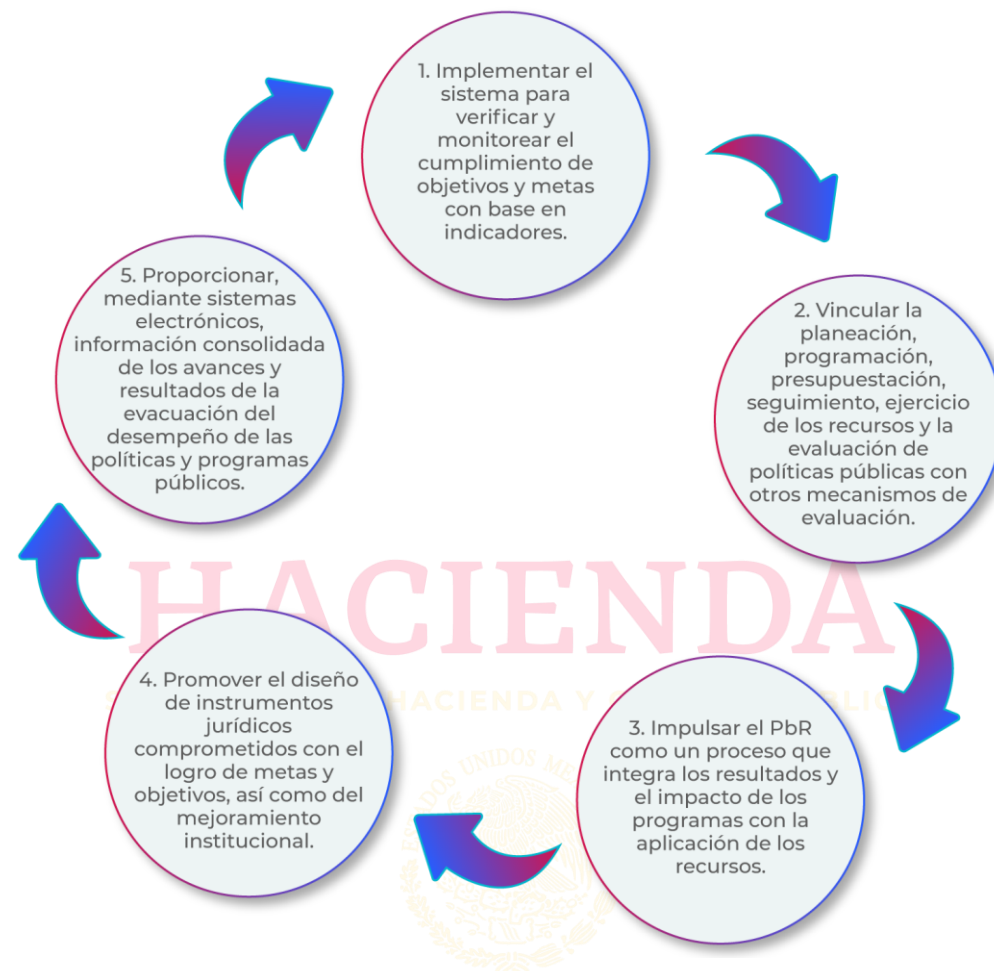
Buscando reforzar las tareas de seguimiento y evaluación, en 2007 se emitieron los **Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal**, elaborados por la SHCP, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el CONEVAL. El objetivo de dichos lineamientos es regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados y los sistemas de seguimiento de las dependencias y entidades. De esta manera, el carácter obligatorio del SED en conjunto con las herramientas disponibles sobre planeación estratégica y GpR, comenzaron la transformación de la administración pública. Como se puede observar, la forma de abordar el tema de la evaluación fue muy cambiante a lo largo de los años.

En este sentido, fue en el proceso presupuestario del año 2008 cuando se introdujo la instrumentación de un Presupuesto basado en Resultados (PbR). En este año (2008) se emite el **Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño**, en apego a lo establecido en la LFPRH que define al **SED** como una **valoración objetiva del desempeño** de los **Programas**, bajo principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión.

Asimismo, dicho **Acuerdo**, establece que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitir las disposiciones para la aplicación y evaluación de los indicadores del sistema, que a su vez formarán parte del PPEF. En la Figura 11.12 se presentan los objetivos del SED de acuerdo con esta normativa.



Figura 11.12 Objetivos del SED



■ Fuente: Elaboración propia SHCP-UED, con base en SHCP (2008).

A pesar de la importancia de la incorporación de diversos actores en el SED, cabe mencionar que los principales son las dependencias y entidades federales encargadas de implementar sus respectivos programas y proyectos, los cuales serán objeto de evaluación. La **SHCP** y el **CONEVAL** están a cargo de la evaluación de la gestión pública; por su parte la **Cámara de Diputados** es quien recibe los informes de las evaluaciones para su consideración en la asignación de recursos tal como se muestra a continuación.



Figura 11.13 Relación entre los actores del SED



Fuente: Elaboración propia SHCP-UED. DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

El Programa Anual de Evaluación

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

En el ámbito del Gobierno Federal, con el fin de implementar adecuadamente el proceso de evaluación, desde 2007 y hasta 2015, la SHCP, la SFP y el CONEVAL eran encargados del **Programa Anual de Evaluación (PAE)** de cada ejercicio fiscal, en coordinación con las dependencias y entidades de la APF. A partir de 2016, dicha responsabilidad recae únicamente en la SHCP y el CONEVAL. El PAE representa una respuesta a la necesidad de planear y ejecutar el proceso de evaluación, asegurando que los programas a evaluar se seleccionen estratégicamente.

Para garantizar esto, es importante revisar los momentos en los que se aplican los distintos tipos de evaluaciones. Durante la implementación de la política o Programa se



llevarán a cabo **dos procesos**. Primeramente, se hará el **monitoreo y seguimiento** por medio de los indicadores del desempeño de la MIR creada en el diagnóstico. Gracias a este seguimiento, se podrán hacer adecuaciones en la planeación del Programa para que éste se mantenga vigente ante los posibles cambios sufridos por la población objetivo.

En materia de **evaluación**, durante este momento del ciclo de las políticas se podrá hacer una evaluación de **diseño, procesos, consistencia y resultados, indicadores o específica de desempeño**. Todas estas evaluaciones tienen la función de proporcionarles a los responsables de las políticas y programas información confiable que les ayude a tomar mejores decisiones para hacer los ajustes necesarios, mismos que facilitarán la consecución de los objetivos establecidos.

Finalmente, cuando los programas están en una etapa de maduración es momento de llevar a cabo un análisis de los resultados obtenidos. En este punto se puede aplicar una **evaluación de Impacto** o de **costo – efectividad**. Gracias a estas evaluaciones se identificará si existen cambios en la situación no deseada que enfrentaba la población objetivo o área de enfoque y si estos cambios son atribuibles a la intervención gubernamental. Adicionalmente, en cualquier momento de la implementación de la política se pueden llevar a cabo **evaluaciones específicas**, las cuales tienen objetivos particulares correspondientes a determinada política o programa. En la Figura 11.14 se presentan los distintos momentos dentro del ciclo de políticas en los que aplican los tipos de evaluación.



Figura 11.14 Ciclo de evaluación de Pp



| Fuente: Elaboración propia SHCP-UED.

Las **evaluaciones de Diseño** están dirigidas a los **programas de reciente creación o modificación sustancial**, incluye un análisis conforme a la identificación correcta del problema y si está diseñado para solventarlo, la contribución del Pp a los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad responsable del mismo, la coherencia de la MIR, la congruencia entre su diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades y duplicidades con otros programas. Es importante mencionar que si bien la evaluación de Diseño es el tipo que más se aplica en México en el marco del SED, en los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (SHCP, 2016) no está contemplada. Sin embargo, el primer Módulo de la evaluación de consistencia y resultados la considera.

La práctica de llevar a cabo evaluaciones de Diseño se da porque su realización es fundamental para el éxito de un Pp, ya que proporciona información valiosa sobre su pertinencia y orientación a resultados; constituye una oportunidad para **constatar si lo**



que se planteó teóricamente como una solución a una necesidad de política pública, se materializa en la intervención que se desarrolla a través del programa. Dicho de otra forma, representa una oportunidad para tener una visión objetiva y detallada acerca de la pertinencia de la intervención, el diseño de los elementos que la componen, y su relación con otros programas para solucionar un problema común.

Las **evaluaciones de Procesos** proporcionan información para **contribuir a la mejora de la gestión operativa de los programas**, analizan mediante trabajo de campo si el Programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión. Este tipo de evaluación es la de mayor utilidad para fortalecer y mejorar la implementación de los programas. Se sugiere que la evaluación de proceso se realice a partir del tercer año de operación.



Por su parte, las **evaluaciones de Consistencia y Resultados** analizan sistemáticamente el **diseño y desempeño de los programas**, ofreciendo un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas orientada hacia resultados. La finalidad de esta evaluación es proveer información que retroalimente el diseño, la gestión y los resultados de los programas.

Con este análisis, se pretende establecer si un Pp tiene una estructura lógica, de tal forma que su diseño, así como los bienes y servicios que entrega, más su operación y resultados van encaminados en la dirección correcta para alcanzar el propósito para el cual el Pp fue creado. Es útil para los operadores, para los responsables del Pp, así como para otros tomadores de decisión, como el **Congreso de la Unión** o quienes determinan el presupuesto público, porque evalúa dicha estructura lógica y ofrece una idea preliminar de hasta qué punto el Pp puede lograr sus propósitos. Sin embargo, es importante enfatizar que el alcance de este tipo de evaluación no se extiende a indagar si el programa opera de esa forma en la vida real.

Las **evaluaciones Específicas** se enfocan en los aspectos característicos de un Programa, de acuerdo con las necesidades de la institución para evaluar o la naturaleza del mismo. Se realiza mediante trabajo de gabinete y/o de campo.



Las **evaluaciones Complementarias** a programas gubernamentales serán de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades e intereses de las dependencias y entidades, siempre y cuando no se encuentren previstas en el **Programa Anual de Evaluación**, con el fin de mejorar su gestión y obtener evidencia adicional sobre su desempeño.

Las **evaluaciones Estratégicas** diagnostican y analizan una problemática pública, así como la respuesta gubernamental para atenderla; aportan información valiosa para el diseño de políticas públicas, por lo que sus principales usuarios son los tomadores de decisiones a nivel gerencial. Se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.

Finalmente, las **evaluaciones de Impacto** permiten medir, mediante el uso de metodologías rigurosas, los **efectos que un programa puede tener sobre su población beneficiaria** y conocer si dichos efectos son en realidad atribuibles a su ejecución. El principal reto de una evaluación de Impacto es determinar qué habría pasado con los beneficiarios si el Programa no hubiera existido.

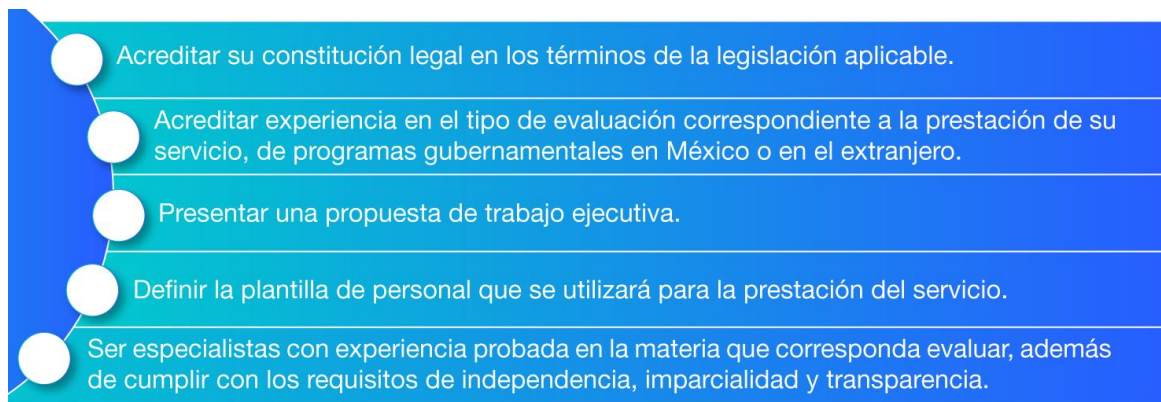
La peculiaridad que ha vuelto tan apreciados los resultados de la evaluación de Impacto es que utiliza **metodologías rigurosas** para identificar los cambios atribuibles a la intervención de un Programa o política específica. Sin embargo, no siempre se cuenta con las condiciones para llevarla a cabo. Uno de los principales problemas que enfrenta la evaluación de Impacto para identificar relaciones causales es la falta del **contrafactual**; es decir, la estimación de cuál habría sido el resultado para los participantes en el programa en ausencia de éste. Inferir este contrafactual para el estudio de los efectos de una intervención requiere metodologías y técnicas rigurosas y suficiente información para poder controlar todos los otros factores que podrían estar incidiendo.

Un factor importante de las evaluaciones es que pueden ser llevadas a cabo tanto **interna** como **externamente**. Los evaluadores externos pueden ser consultores expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en materia de



PbR-SED. Los evaluadores externos deben cumplir con las especificaciones que se describen en la siguiente figura:

Figura 11.15 Requisitos que deben cubrir los evaluadores externos



Fuente: Elaboración propia SHCP-UED.

Con el fin de que las recomendaciones y hallazgos de las evaluaciones del desempeño se atiendan, el SED generó el **Mecanismo para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal** (SHCP, 2015). Este tiene como objetivo que los responsables del diseño y operación de los Pp utilicen los **hallazgos** más relevantes de las evaluaciones para identificar sus **Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM)**, como elementos guía para la incorporación de modificaciones graduales para el mejoramiento de los programas (CONEVAL, 2018). Es hasta que los hallazgos y recomendaciones se convierten en ASM que se puede considerar como concluido el proceso de evaluación.

Aspectos Susceptibles de Mejora

Los ASM se pueden entender como los **hallazgos**, **debilidades**, **oportunidades** y **amenazas** identificadas en la evaluación externa, las cuales deben ser atendidas para la **mejora de los programas** con base en las recomendaciones y sugerencias señaladas por el evaluador externo a fin de **contribuir en la optimización** del desempeño de los Pp y de las políticas públicas.

Para dar cumplimiento a lo establecido por la normatividad correspondiente, las UR de los Pp deberán crear los **ASM** a partir de las **recomendaciones** y **hallazgos** puntualizados



en la evaluación. Para lograrlo deberán revisar la evaluación, elaborar el documento de posición institucional, clasificar y definir cada uno de los ASM, llevar a cabo la captura en el **Sistema de Seguimiento de los ASM (SSAS)**, emitir el documento correspondiente y reportar los avances en el cumplimiento del ASM. Los ASM deben de cumplir con los cuatro criterios que se describen en la siguiente figura.

Figura 11.16 Criterios para la conformación de los ASM



Fuente: Elaboración propia SHCP-UED, con base en el Mecanismo (2011).

Cabe mencionar que en esta clasificación solo se considerarán las recomendaciones o hallazgos que se aceptaron cabalmente o con alternativas. Todos aquellos que fueron rechazados deberán ser omitidos. En segunda instancia, la suscripción de los ASM dependerá en gran medida del tipo de actores involucrados en su atención. Esta tipología se describe en la Figura 11.17.

Figura 11.17 Tipos de ASM

TIPO DE ASM	CARACTERÍSTICAS
Específicos	Aquellos cuya solución corresponde a una sola UR.
Institucionales	Son los que se requiere de la Intervención de una o varias áreas de la dependencia y/o entidad para su solución.
Interinstitucionales	Aquellos que para su solución se deberá contar con la participación de más de una dependencia y/o entidad.
Intergubernamentales	Aquellos que demandan la intervención de gobiernos estatales o municipales.

Fuente: Elaboración propia SHCP-UED, con base en el Mecanismo (2011).



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

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

Seguimiento de la información del desempeño

Con el objeto de aprovechar la información sobre el ejercicio del gasto, la alineación con la planeación nacional, los resultados de las valoraciones de las MIR, las evaluaciones, así como los ASM es necesario que se lleve a cabo un **seguimiento puntual de la información de desempeño de los distintos Programas presupuestarios**. En este marco, hasta 2019 se contó con el Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD), el cual representó una metodología de valoración de resultados que resumía los avances y logros de los Programas presupuestarios del gasto programable. Para su instrumentación se retomaron cinco variables: Ejercicio del Gasto, Indicadores para Resultados, Plan Anual de Evaluación, Aspectos Susceptibles de Mejora y Padrones de Beneficiarios.

La metodología del MSD se modificó en diversas ocasiones para tratar de capturar las particularidades de los programas que pertenecen a su universo de análisis; sin embargo, aún en su última versión en 2018, reflejó importantes áreas de mejora que no se habían logrado solventar, tales como la necesidad de incluir una dimensión relacionada con el ejercicio del gasto y que la metodología estaba más enfocada a programas sociales. En el primer caso, si bien es necesario incorporar variables de esta naturaleza para que se pueda medir de manera aproximada la eficiencia del gasto. La principal limitación es que las asignaciones presupuestarias y sus modificaciones no se encuentran dentro del



ámbito de control directo del programa, por lo que la valoración de esta dimensión subestimaba o sobrevaloraba a los Pp por factores que en realidad son externos a ellos.

La segunda área de mejora es relevante porque tres de las cinco dimensiones del MSD son más susceptibles de medir el desempeño de los Pp con enfoque de desarrollo social, por lo que existía un porcentaje considerable de Pp dentro del universo de análisis del MSD, que contaban con información disponible únicamente con dos de las cinco dimensiones utilizadas para valorar el desempeño. Debido a esto, la estandarización en las valoraciones del MSD generaba resultados un tanto imprecisos, que podían llegar a valorar injustamente a programas no sociales. Derivado de lo anterior, existía la posibilidad de que los Pp de carácter social y aquellos que contaban con tres o más dimensiones para valorar su desempeño, tuvieran resultados inferiores en el MSD que aquellos que contaban únicamente con dos variables, lo cual no reflejaba necesariamente su verdadero nivel de desempeño, sino las diferencias entre sus naturalezas.

Con la finalidad de solventar estas limitantes y de contar con resultados de seguimiento que no estén sesgados por las particularidades de cada programa, se construyó el **Índice de Seguimiento al Desempeño (ISeD)** a partir de una metodología que cuenta con más dimensiones y variables de análisis aplicables a un universo más amplio de Pp. En el Cuadro 11.1 se presentan las variables consideradas para el ISeD.

Tabla 11.1 Dimensiones y variables consideradas en el ISeD 2019 – 2024

Dimensiones	Variables
A. Diseño	1. Diagnóstico
	2. Calidad del diseño del programa
	3. Documento normativo de operación del programa
	4. Calidad de la MIR
B. Seguimiento	5. Relevancia de indicadores de las FID
	6. Padrón de beneficiarios incorporado al Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G)
	7. Consistencia en el logro de metas de nivel componente y el logro de metas a nivel propósito
	8. Cumplimiento de Metas (Indicadores de componente de la MIR)
B. Resultados	9. Cumplimiento de metas (Indicadores de gestión de las FID de gestión)
	10. Población atendida anual
	11. Cumplimiento de Metas (Indicador de propósito de la MIR)
	12. Cumplimiento de metas (Indicadores estratégicos de las FID)
C. Mejora continua	13. Evaluaciones de Resultados
	14. Atención a los Aspectos Susceptibles de Mejora
	15. Cultura de la evaluación
	16. Índice de Calidad de la Información del gasto federalizado

Fuente: Elaboración propia SHCP-UED.



De esta manera, a pesar de que no todos los Pp cuentan con la totalidad de los elementos a valorar en el ISeD, si se **amplió la base común de dimensiones que aplican a todos los Pp**, lo que permite identificar con mayor claridad el estatus en su diseño, seguimiento y resultados y, con ello, ofrecer una medición más objetiva y precisa de su desempeño que, además, sirva como insumo para su mejora continua. En la siguiente figura se resumen las principales características de este instrumento de medición.

Figura 11.18 Elementos clave del ISeD 2019 – 2024



| Fuente: Elaboración propia SHCP-UED.

El ISeD funciona como un instrumento que genera información **sintética, cuantitativa y cualitativa** del desempeño de los Pp, dirigida a los tomadores de decisiones que les permite contar con información estratégica con base en sus resultados para los procesos de **programación y presupuestación**. Asimismo, al incorporar un enfoque de lógica



causal y de ciclo de políticas públicas, el ISeD proporciona insumos a los responsables de los Pp para identificar los aspectos que se requieren fortalecer para asegurar el cumplimiento de sus metas y objetivos.

11.3 Transparencia en el ejercicio del gasto público

La manera en cómo el Estado debe **materializar el Derecho de Acceso a la Información** fue un tema de discusión por largo tiempo. De una actitud pasiva en la que el gobierno se limitó a no interferir con la libertad de expresión ha pasado a una actitud **proactiva**, al punto de difundirla y propiciarla. De acuerdo con López (2015: 22), “no basta con que la estructura estatal no obstaculice el campo de acción de los derechos humanos, es indispensable que actúe y ofrezca un soporte institucional.” En este sentido, el Estado debe respetar y proteger el Derecho de Acceso a la Información, así como **garantizarlo y promoverlo**.

La **transparencia** es un instrumento que va más allá del Derecho de Acceso a la Información porque conlleva una obligación por parte de las organizaciones que manejan recursos públicos (**sujetos obligados**) de poner a disposición de la sociedad, información de calidad sobre su **actuación y desempeño**, cualquiera que sea su motivación para conocerla. Lo anterior implica el complejo diseño de una política pública, así como la creación de organismos públicos y normatividad especializada en la materia.

Como resultado de este largo proceso, al día de hoy se cuenta con el **Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI)**, con la **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**, así como con la **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública**, mismos que se describen en la siguiente tabla.



Tabla 11.2 EL INAI y las leyes en materia de transparencia

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos personales (INAI).	Organismo autónomo que tiene la capacidad para decidir sobre cómo usa el presupuesto que le asignan y fomentar el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales.
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Aplica para toda la República. Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad.
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Aplica solamente en el ámbito federal. Tiene por objeto garantizar el Derecho de Acceso a la Información Pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano, y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad.

■ Fuente: Elaboración propia SHCP-UED, con base en DOF (2015).

Tanto la normatividad como el INAI han evolucionado con el paso de los años. Igualmente, el propio concepto de transparencia se ha transformado paulatinamente. A raíz de esto se han identificado tres tipos de transparencia los cuales varían, en principio, con el grado de **proactividad** de dependencias y entidades gubernamentales al momento de poner información a disposición de la sociedad. Resulta fundamental tener presente el vínculo que tiene la **transparencia** con la **participación ciudadana** ya que ambas, en conjunto, pueden contribuir a una mejora en la forma como se toman las decisiones. En la continuación, se revisan brevemente los tres tipos de transparencia identificados por el INAI, los cuales buscan contribuir a la consolidación de una sociedad informada.



Figura 11.19 Tipos de transparencia



Fuente: Elaboración propia SHCP-UED, con base en DOF (2015).

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Transparencia activa

Se refiere a la **publicación de información por parte de los sujetos obligados**. Estos tienen la obligación de poner a disposición del público y mantener actualizada en medios electrónicos, información como el **marco normativo aplicable, estructura orgánica, directorio de servidores públicos, remuneraciones**, entre otras.

En la actual administración se cuenta con **Nómina Transparente de la Administración Pública Federal** de la Secretaría de la Función Pública, en la cual los usuarios pueden consultar los sueldos brutos de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, los empleados de las entidades federativas que se contratan con recursos del FONE (gasto federalizado) y los sueldos brutos de las personas que cuentan con un contrato de prestación de servicios profesionales bajo el régimen de honorarios.



Figura 11.20 Nómina Transparente de la Administración Pública Federal

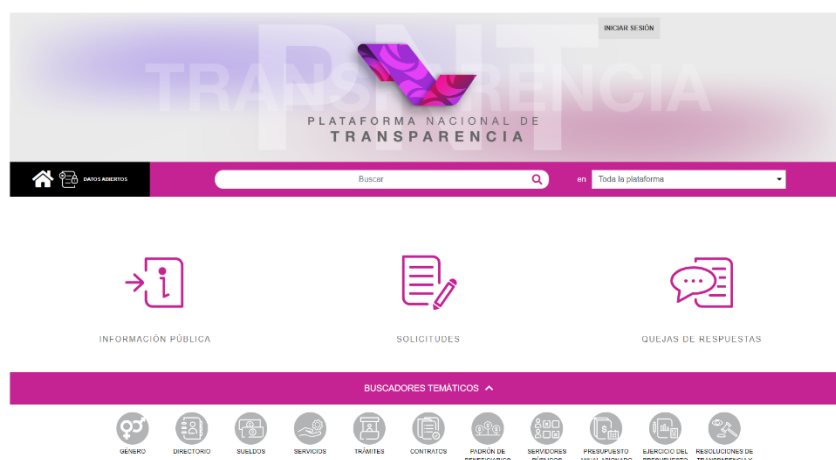


| Fuente: Secretaría de la Función Pública (2024).

Transparencia reactiva

Este tipo de transparencia busca **fomentar que se entregue a la sociedad la información específica que solicita**. La transparencia reactiva implica un mayor involucramiento de los interesados en conocer la información, toda vez que debe iniciarse un procedimiento formal, principalmente a través del Sistema Infomex, en la que se solicitará información específica a determinado organismo gubernamental. A través de este sistema, la sociedad puede crear un perfil y realizar solicitudes de información a cada una de las dependencias y entidades tal como se muestra a continuación.

Figura 11.21 Sitio de la Plataforma Nacional de Transparencia



| Fuente: INAI (2024).



Transparencia proactiva

Es una de las formas de transparencia más novedosas. Consiste en un **conjunto de actividades e iniciativas que promueven la reutilización de la información relevante** por parte de la sociedad, publicada por los sujetos obligados, en un esfuerzo que va más allá de las obligaciones establecidas en las leyes vigentes. Así, el gobierno no está publicando cualquier tipo de información sino aquella que le es más útil a la ciudadanía. A partir de la detección de áreas de interés y análisis de la demanda de información, así como otros métodos de recolección de datos, las instituciones públicas **identifican** y **publican** la información.

Figura 11.22 Modelo de Transparencia Proactiva



▮ Fuente: Elaboración propia SHCP-UED, con base en INAI (2019).

La transparencia proactiva encuentra su fundamento en el **artículo 56° de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública** y es una de las estrategias que los gobiernos han buscado reforzar. Con la transparencia proactiva es posible agregar valor a la información, elevar su calidad, mejorar los procesos de la administración pública, favorecer la rendición de cuentas y promover la participación de la sociedad civil (INAI, 2019). En lo que se refiere al presente curso, este tipo de transparencia destaca por el



sentido y la utilidad que se busca otorgar a la información sobre el gasto público y a documentos estratégicos como el **Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)**. A través de la plataforma disponible para ello, se generan consultas sobre información de interés y a partir de ellas, se pone a disposición de la gente la información que más le gustaría conocer.



SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Transparencia presupuestaria

La **transparencia del gasto público** y la manera en cómo se ejerce es de especial trascendencia para entender el presupuesto y su impacto en nuestra calidad de vida. Como se mencionó en el Módulo I, el gasto público es un instrumento esencial generador de cambios estructurales y a partir del cual se pueden conocer las áreas prioritarias de atención para el gobierno. Por tal razón, es fundamental que la sociedad lo conozca y, sobre todo, comprenda y cuente con información necesaria que facilite su participación en los procesos que determinan su entorno, como en la discusión referente a una política pública. Cabe destacar que por sí sola, la transparencia no asegura la eficiencia y eficacia en el gasto público, pero sin lugar a dudas, es un componente esencial.

De acuerdo con la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos** (OECD por sus siglas en inglés), la transparencia presupuestaria se define como la **apertura** de toda aquella **información fiscal** de una manera **oportuna y sistemática** (2002: 3). Asimismo, hace referencia al hecho de que toda decisión gubernamental o administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa



decisión, sean accesibles, claros y se comuniquen al público en general (Hofbauer y Cepeda, 2005: 39).

Transparencia presupuestaria en México

En México, la normatividad que da fundamento a la transparencia presupuestaria se encuentra enmarcada dentro del artículo 134° de la CPEUM:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, **transparencia** y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Asimismo, la **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública** (LFTAIP, 2016) en su **artículo 69°** señala los sujetos obligados deben poner a disposición de la sociedad y actualizar la información relativa al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y a la cartera de programas y proyectos de inversión. Por su parte, el **artículo 70°** de la misma ley también indica la importancia de hacer pública información del presupuesto asignado, ejercicios trimestrales del gasto, deuda pública, informes de resultados de auditorías al ejercicio presupuestario, entre otros.

Ante esta apertura, la transparencia presupuestaria tiene gran relevancia y resulta estratégica para conocer y a su vez, participar en decisiones que involucren uso de recursos públicos. El ejercicio del derecho de acceso a la información, brinda la oportunidad de conocer documentos como el PEF, que como ya estudiamos, es el instrumento de política pública más importante del gobierno y que busca materializar las aspiraciones a corto, mediano y largo plazo de la planeación nacional. Igualmente, es importante que estas aspiraciones se impulsen no solamente con estrategias de difusión y comunicación, sino también con la habilitación de plataformas tanto internas como externas al gobierno que la hagan posible.

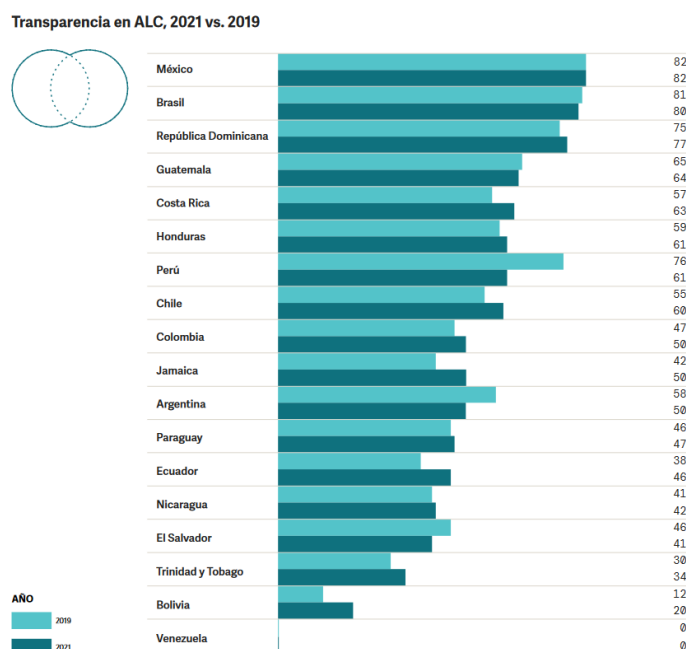
El interés por conocer los documentos relativos al gasto público ha crecido en los últimos años, por lo que se han creado organizaciones e iniciativas a nivel internacional que dan seguimiento a los esfuerzos de los países por consolidar la apertura presupuestaria. Una de estas iniciativas es la impulsada por la **International Budget Partnership: el Índice**



de **Presupuesto Abierto (IPA)**. Su objetivo es **reflejar la oportunidad y el nivel de exhaustividad de la información pública referente a los ocho documentos presupuestarios clave**. El último ejercicio se llevó a cabo en 2021 en donde participaron 120 países. Entre los documentos que se analizan están: proyecto de presupuesto, presupuesto ciudadano, reportes trimestrales y cuenta pública, entre otros.

Gracias a la implementación de nuevas estrategias y herramientas como el **Portal de Transparencia Presupuestaria** y el **Presupuesto Ciudadano**, México avanzó significativamente en el IPA, de un puntaje de 50/100 en 2006, pasó a **82/100** en la última medición de 2021 **(cabe mencionar que a la fecha no han salido los resultados del ejercicio que se realizó para 2023)**, tal como se muestra en la figura, colocándose en el quinto lugar a nivel mundial después de Georgia, Sudáfrica, Nueva Zelanda y Suecia. Si se desea consultar los avances de México en materia de Transparencia Presupuestaria se sugiere dar clic **aquí**.²

Figura 11.23 Transparencia en AL 2021
SECRETARÍA DE HACIENDA Y FISCALÍA PÚBLICA



Fuente: International Budget Partnership (2024).

² El enlace dirige a los interesados al sitio de la *International Budget Partnership* donde es posible consultar los informes de cada país, sus logros, avances y retos pendientes en la materia.



Portal de Transparencia Presupuestaria (PTP)

De las acciones más relevantes llevadas a cabo para mejorar la transparencia presupuestaria en el país ha sido el **Portal de Transparencia Presupuestaria** de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este portal no solamente ha contribuido al objetivo de abrir los **presupuestos a la observación pública** de una forma interactiva y sencilla, sino que busca materializar los principios de **transparencia proactiva**, la cual, como se recordará, destaca por la reutilización y publicación de información relevante con base en un análisis de lo que la población requiere.

Actualmente, el PTP cuenta con una serie de **distinciones** entre las que destacan el Premio a la Innovación en Transparencia en 2012 y 2015 con la plataforma georreferenciada a los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios. Asimismo, un **reconocimiento** por la *Global Initiative for Fiscal Transparency* (GIFT) al Programa de la Reforma Educativa y su plataforma de transparencia, así como la obtención del **Premio** Regional de *Open Government Partnership* por las plataformas de Obra Pública y Entidades Federativas.

Otras plataformas del PTP que también fueron reconocidas son **Fuerza México** y **Apoyos de Gobierno**. La primera de estas fue campeona de los premios **WSIS** (*World Summit on the Information Society*) de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información en 2018 en la categoría: El papel de los Gobiernos en la promoción de las TIC para el desarrollo. Esta plataforma se creó para transparentar los recursos públicos erogados para atención del sismo sucedido el 19 de septiembre de 2017 (WSIS, 2020).

Si deseas conocer esta plataforma te invitamos a que le des clic **aquí**.

Explora qué apoyos del gobierno te pueden servir de acuerdo con tu perfil.

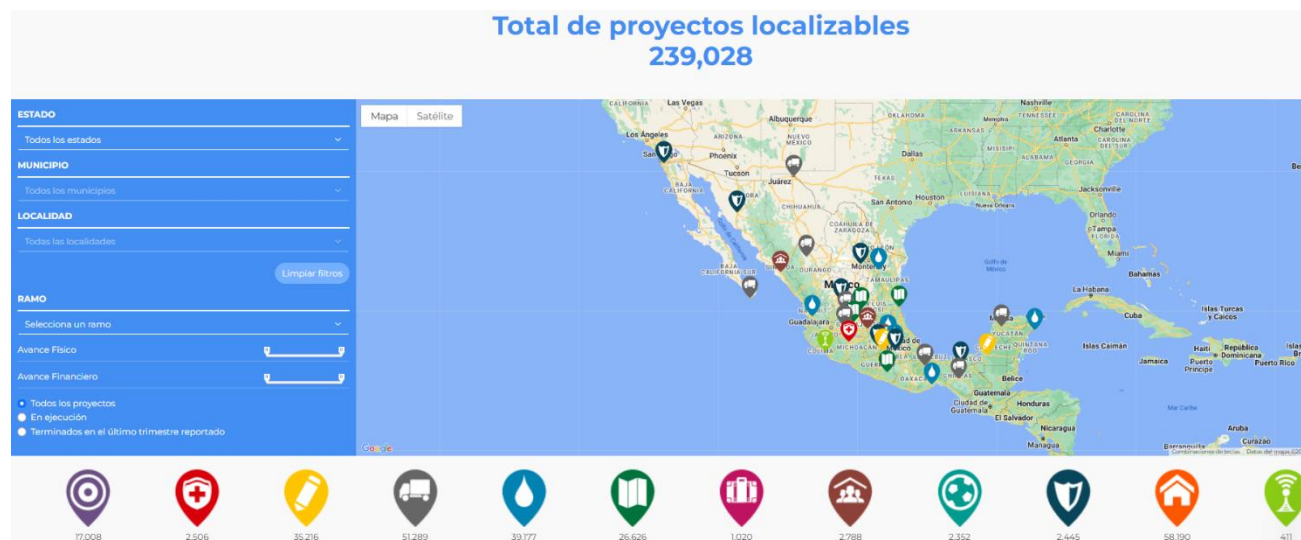
Por su parte, el **Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)** le otorgó a la Plataforma Inteligente de Apoyos de Gobierno Federal el segundo lugar en la categoría de “Instituciones federales” en el marco del **Premio a la Innovación en Transparencia 2020**. En esta plataforma está diseñada para que los usuarios encuentren información sobre los apoyos que entregan los programas de gobierno a personas físicas, empresas y gobiernos locales para distintos



finés, así como los beneficios, población, Reglas de Operación (ROP) y lo que necesitan para solicitarlos y obtenerlos. Finalmente, para 2021 y 2024, el PTP obtuvo nuevamente un reconocimiento del INAI como **práctica de transparencia proactiva**.

Como ejemplo, en la siguiente figura se muestra una captura de pantalla que hace alusión a un mapa de los **proyectos localizables geográficamente**, donde el usuario puede encontrar información específica sobre cada uno de ellos e incluso conocer el estado de los proyectos a su alrededor usando su código postal. Entre la información que puede consultar se encuentra el tipo de proyecto, la unidad ejecutora, avance físico-financiero y la fecha estimada de término.

Figura 11.24 Proyectos localizables de Obra Pública Abierta



Fuente: Portal de Transparencia Presupuestaria (2024).

El PTP es una herramienta que busca **entregar información de calidad a la ciudadanía**. Además, tiene como propósito, **invitar a la ciudadanía para que conozca documentos y datos relevantes, comprensibles, útiles y oportunos sobre el gasto público**. A su vez, trata de generar interés en estos temas presentándolos a través de instrumentos interactivos y agradables a la vista. Asimismo, tiene como fin impulsar la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Con base en esto, se podrá fomentar, un proceso de toma de decisiones al interior de las instituciones públicas más **transparente y abierto** y, sobre todo, basado en argumentos sólidos que se traduzcan en políticas públicas sustentables que generen **beneficios a la**



población. Es importante que este tipo de herramientas no pasen desapercibidas y se les brinde mayor difusión dado que su uso puede ser bastante fructífero siempre y cuando exista un acompañamiento por parte de gente que conozca el tema.

Conclusión

A lo largo del Diplomado, el discurso sobre la mejora en la eficiencia y la eficacia en el gasto público ha sido una constante. En ese sentido, es importante no perder de vista que el objetivo principal es que cada vez más personas se vean beneficiadas con las acciones que realiza el gobierno. Esto es, que perciban un impacto positivo en sus vidas en áreas como salud, educación, vivienda, seguridad etc., de tal forma que sus niveles de bienestar y calidad de vida mejoren significativamente.

Para lograrlo, es indispensable que se establezcan estrategias que ayuden a mejorar la calidad del gasto público, fomentando al mismo tiempo una mayor participación ciudadana a través de mecanismos como la **transparencia** y la **rendición de cuentas**. Por lo anterior, este Diplomado refleja dichos objetivos al ofrecer una perspectiva general de lo que es el **Estado**, cómo se conforma, cómo administra y ejerce los **recursos**, pero, sobre todo, trata de brindar herramientas para que los **Programas presupuestarios** por medio de los cuales se hace la distribución del **gasto público** persigan **objetivos** enfocados a la generación de **bienestar** y de la **disminución de las brechas** que han impedido que el desarrollo de los mexicanos sea equitativo.



Referencias

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.** (2018). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_IEPDS2018.pdf
- DOF.** (2008). Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5032241&fecha=31/03/2008
- DOF.** (2015). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>
- DOF.** (2016). Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP.pdf>
- García, R. y García M.,** (2010). La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. BID. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/La-gesti%C3%B3n-para-resultados-en-el-desarrollo-Avances-y-desaf%C3%ADos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Hofbauer, H y Cepeda, J.** (2005). Transparencia y Rendición de Cuentas. En Merino, Mauricio (coord.) (2005). Transparencia: libros, autores e ideas, México: IFAI-CIDE. Recuperado de: https://www.rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/01/transparencia_merino.pdf
- Hudson, Alan y Govnet.** (2009). Aid and Domestic Accountability. París: OECD. Recuperado de: <https://odi.cdn.ngo/media/documents/4267.pdf>



Instituto Nacional de Acceso a la Información. (2019). Guía de transparencia proactiva construyendo conocimiento público útil en beneficio de la sociedad, México: INAI. Recuperado de:

https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabiertoys transparencia/wp-content/uploads/2023/08/Gui%CC%81a_TransparenciaProactiva2019-1.pdf

International Budget Partnership. (2021). Encuesta de Presupuesto Abierto. México. International Budget Partnership. Recuperado de:

<https://internationalbudget.org/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2021/open-budget-survey-mexico-2021-es.pdf>

López, Saúl. (2015). Transparencia y el nuevo sistema de derechos humanos, México: INAI. Recuperado de:

<https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Publicaciones/Documentos/Cuadernillo%2022%20B.pdf>

OECD. (2002). OECD Best Practices for Budget Transparency, France. Recuperado de:

<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>

Ortegón, Pacheco y Prieto. (2005). Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Santiago: CEPAL. Recuperado de:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf

Schedler, A. (2015). ¿Qué es la rendición de cuentas?, México: INAP. Recuperado de:

<https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Publicaciones/Documentos/Cuadernillo%2003%20B.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2011). Mecanismo para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal. Recuperado de:

<https://www.gob.mx/shcp/documentos/mecanismo-para-el-seguimiento-a-los-aspectos-susceptibles-de-mejora>



Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2016). Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. Recuperado de: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/lineamientos-generales-para-la-evaluacion-de-los-programas-federales-de-la-administracion-publica-federal-74200>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2024). Ciclo Presupuestario, Recuperado de: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Ciclo-Presupuestario>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2024). Guía Rápida del Presupuesto de Egresos de la Federación 2024. Portal de Transparencia Presupuestaria. Recuperado de: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Infografia_PEF_2024

HACIENDA
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



HACIENDA

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



PbR

Presupuesto basado
en Resultados